

早稲田大学審査学位論文(博士)

東京都区政と住民組織

早稲田大学大学院 政治学研究科 政治学専攻 自治行政専修 博士課程四年

孫 永 培

『東京都区政と住民組織』正誤表

頁 行	誤	正
8頁6行	御互	相互
33頁13行	自治の発展されない	自治が発展しない
61頁9行	「国防」	「国婦」
80頁13行	厳密に	厳然と
98頁13行	台東区連合協会連絡協議会	台東区連合町会連絡協議会
117頁19行	高木証作	高木鉦作
118頁1行	高木証作	高木鉦作
120頁14行	高木証作	高木鉦作
120頁15行	高木証作	高木鉦作
173頁13行	十九日	二十一日
190頁19行	それから	なお
191頁9行	残してくれた	残した
201頁8行	高木証作	高木鉦作
212頁1行	住民組織	住民参加
300頁6行	派遣をしている	派遣している

はしがき

目次

第一章	幕政期、明治・大正期における東京の自治と住民組織……………	1
第一節	江戸の自治の仕組み	1
第二節	江戸の自治と連帯責任	4
第三節	江戸の住民組織と自治の事例	9
第四節	東京の前近代的なコミュニティ区域形成の背景	15
第五節	男子普通選挙制度以前における「国民」と「住民」と「公民」	17
第六節	制限選挙権と制度自治の実態	22
第七節	東京の制度自治と住民自治組織	29
第八節	明治・大正期における住民組織の実態	34
第二章	戦前期（昭和元年～昭和二十年）における町会の整備と婦人・外国人の組織化……………	48
第一節	町会整備と統制をめぐる幾つかの問題	48
第二節	戦前における東京の住民組織と婦人の参加	60
第三節	戦前における東京在住外国人と住民組織	73

第三章	戦後における東京の地域住民組織の歩み・・・・・・・・・・・・・・・・	88
第一節	町会・隣組の廃止に至るまでの東京の町会の歩み	88
第二節	政令第15号実効中における東京の地域住民組織と都区政	96
第二節	政令第15号失効以降における東京の地域住民組織と都区政との関係	102

第四章	行政機関と町会・自治会との関係・・・・・・・・・・・・・・・・	124
第一節	行政末端機構としての町会・自治会	124
第二節	募金と町会・自治会との関係	138
第三節	警察と町会・自治会との関係	146
第四節	地域防災組織と町会・自治会	152
第五節	地区清掃協力会と町会・自治会と町会連合会との関係	161
第六節	都区政と町会連合会組織との関係	172
第七節	住居表示事業と町会・自治会	182

第五章	革新都・区政における住民参加と地域住民組織・・・・・・・・	205
第一節	美濃部革新都政と都民の参加	205
第二節	革新区政と住民参加	212
第三節	中野区の区政参加組織、「住区協議会」	217

第六章	戦後における東京二十三区の婦人組織の動向・・・・・・・・	226
第一節	地域婦人会・婦人団体の成立	226
第二節	地域婦人会の基盤	230
第三節	町会の復活と行政側の婦人組織育成	234
第四節	地域婦人会の衰退と婦人組織の多元化	243
第五節	町会・自治会婦人部と婦人役員	248

第七章	外国人住民と町会・自治会・・・・・・・・・・・・・・・・	256
第一節	外国人住民の条件・権利・義務及び永住者・非永住者の区分――法律的な観点から――	256
第二節	特別区の外国人住民と町会・自治会との関係	260
第三節	―事例―、江東区塩浜二丁目塩浜東町会及び枝川二丁目町会と外国人住民との関係	265
第四節	―事例―、港区・足立区・台東区・荒川区のサンプル町会と外国人住民との関係	271

第八章	特別区のコミュニティ政策と町会・自治会・・・・・・・・	283
第一節	特別区の組織と町会・自治会事務分掌	283
第二節	特別区の町会・自治会（地縁団体）と認可地縁団体	290
第三節	特別区のコミュニティ政策の本質と町会・自治会	295
第四節	―事例―、品川区のコミュニティ行政と町会・自治会との関係	304
第五節	―事例―、目黒区の住区住民会議と町会・自治会との関係	315

2010

東京都区政と住民組織

早稲田大学大学院 政治学研究科 政治学専攻 自治行政専修 博士課程四年

孫 永 培

はしがき

私が、東京の住民組織に関心を持つようになったのは、修士論文を作成する時に、江戸の住民が利害関係をめぐる問題解決の一つの方法として、住民が一致団結して、権力側に住民の意思を訴えていた資料に接してからであった。勿論、私は以前から住民組織に関して深い関心を持っていた。

私は、行政と住民との接点をなしている行政末端機構の本質について、日本に留学する以前から疑問にしていた。私は、韓国はあらゆる面で歴史的に中国の影響下にあったし、太平洋戦争以前の一時期には日本の支配下に置かれていたことを覚えている。韓国の歴史の中では、地域住民が団結して権力側に自己主張をするということが、仮にそれが権力を転覆させるための組織的な抵抗ではないにしても、「反乱」もしくは「反逆」として見做されてきた。韓国では、つい最近まで、行政末端機構が住民動員をはじめ、住民監視、政権党の選挙組織としての主体的な役割を果たしてきた。そして私が、この韓国における地域住民、住民組織、行政末端機構、権力との関係は古代中国の制度から由来し、日本の支配下で更に強化されたという事実をより具体的に知ったのは大学院に進学してからであった。

このような経緯から、中国の住民組織及び日本の住民組織に関して研究してみようとしたわけだが、取り敢えず日本の大都市、殊に日本の首都・東京の住民組織の歴史を辿りながら、その歩みのなかで住民組織と行政末端機構との相関関係について様々な角度から分析してみようと心に決めたのである。

本論文は、東京都区政と住民組織との歴史的関係を把握すると同時に、現在における住民組織の状況を認識し、その将来を見通そうとするところに目的があると言えよう。住民組織に関しては、昭和初期から、一つの研究テーマとして脚光を浴びてきたし、これまで社会学的な観点から多くの研究実績や、その成果があった。

一方、研究者たちは戦前の戦時体制下における住民組織は結果論として戦争遂行の道具だったことを認める反面、国及び自治体は戦後特に昭和三十年代から住民組織をコミュニティ形成の担い手として見直し、それを育成・助長する政策をとるのであった。現に、東京都区政と住民組織とは不可分な関係を維持しており、一部の区では住民組織に対する財政補助及び育成策に大きく力を入れているのである。それでは、なぜ行政側は住民組織を育成しなければならぬのか、またなぜ住民組織は行政側の要求に呼応しなければならないのか。また、これが日本全国の自治体に一般化されているとしても、東京の場合にはどのような特色があるだろうか。このような研究関心をもって、住民組織の本質や内部問題より、行政側にとって住民組織はどう位置づけられてきたのか、行政側と住民組織との接点にはどのような要因が働いているのか、等を歴史的に検証し、現在見られる実態を考究することにした。

本論文は全八章で構成されている。第一、第二、第三章は住民組織と行政との関わりを歴史を取り扱っており、早稲田『政治公法研究』に発表した内容を補正加筆したものである。第四章は戦後の都と区における行政側の縦割り構造のもとで住民組織が行政側の需要に組み込まれざるを得なかった構造的問題を取り扱っている。第五章は革新都政と言われた美濃部都知事時代における都民の参加と地域住民組織の実態、革新区政と住民参加、中野区の区政参加組織を取り扱っている。第六章は戦後の婦人組織の変遷、行政側の婦人組織に対する政策、婦人組織の実態等を取り扱っている。それから、第七章はコミュニティの構成員である外国人住民と住民組織との関係を、第八章は特別区のコミュニティ形成事業と住民組織との関わりを、それぞれ取り扱っている。

本論文の特色は、既存の資料のみならず、現場主義に基づいて実態調査した結果を重視した点である。本論文の作成過程で得られた一つの成果は、都及び区が作成・管理している資料と現場の実態とはかなり食い違っているのを確認したことであった。例えば、都及び区の担当者は住民組織の状況を的確に把握できないことを認めているし、それ故統計資料も正確でない問題が生じていることが指摘できよう。また、多くの区役所では資料公開を拒否する

251

など、住民組織を支援育成する趣旨とその実態を隠蔽しようとする姿勢とのギャップをもたらす行政体質をも確認できた。しかし本論文は、誠意ある多くの区役所職員の協力と関係住民組織の資料公開に負うところが大きかった。

以下、本論文の要旨を各章・各節ごとにまとめてみる。

第一章では、江戸の自治構造及び住民組織と自治の事例、東京の前近代的なコミュニティ区域形成過程、明治維新以降の制度自治の実態、明治・大正期における住民組織、等を検討した。その中で、江戸の地域住民組織が組合を結成して、いわゆるコミュニティ事業を実施していた事例は、現在における区のコミュニティ形成に示唆するところが多いと考えられる。というのは、幕府から提示されていた自治の枠組みはあったにせよ、地域住民組織の自主性と自立性が許容され、実際地域住民組織はそれに基づいてコミュニティ事業を行っていたからである。これは第一章第三節で、「江戸の住民組織と自治の事例」として扱っている。それから、明治維新以降から大正末期までの近代行政の定着過程の中で、制限選挙権の適用並びに制度自治の限界を検証し、そして住民組織の成立過程をも追究している。

第二章では、昭和初期から昭和二十年の終戦に至るまでの、東京市当局による町会整備と統制をめぐる諸問題、当時の住民組織と婦人との関係、東京在住の外国人と住民組織との関係、等を検討した。第二章第一節の特色としては、①東京における町会整備問題は昭和十五年九月に内務省訓令第十七号「部落会町内会等整備要領」が発せられる十二年前（昭和四年）から組上にのせられていたこと、②区によって町会等に対する対応が異なっていたこと、③整備以前の町会は決して行政の末端機構ではなかったこと、④当局による強制的な町会整備事業は最初の意図通りには進んでいなかったこと、⑤当局は町会の整備のあと町会及び町会連合会を統制するため、町会連合会の無力化工作にかかり、その手段として町会や町会連合会会長を大政翼賛会の各区支部の役員に任命したこと、等々を追

究した点である。第二節では、婦人組織の成立過程と婦人組織の運営状況、住民組織への婦人の参加実態を追究した。それから第三節では、戦前における東京在住の朝鮮人の政治的参加や、当局による朝鮮人の管理のための組織化状況を事例として扱い、東京在住外国人も町会に加入していた事実を資料に基づいて記述した。

第三章では、戦後における東京の住民組織の歩みを検討した。戦後における東京の住民組織の歩みを行政との関わりに重点をおいて追究したのは、都区の行政側と住民組織との関係が政令第十五号（町会等の廃止措置）の発布・実施によって「断絶」されたかどうかを検証するためであった。検証の結果、政令第十五号の実効中においても防犯活動と募金協力のような分野では行政側と町会との関係が「連続」していたことが確認された。それから政令第十五号の失効以降、住民組織に寄せられてくる行政需要はどういったものであったのか、それに対して住民組織はどう対応してきたのか、等を検証した。

第四章は本論文の中心部分であると言える。即ち、行政側による町会・自治会（以下、「町会等」という）への財政補助と、本来は行政側が処理すべき諸事務を縦割りに町会等へ委託する過程及び、その実態を検討している。その具体的な仕事としては、募金、防犯、防災、清掃、住居表示事業、等を取り上げている。さらに、現在町会連合会が置かれている現状を紹介し、行政から育成されない町会等の連合会組織の実態を点検した。

第五章は、保守都政に代って誕生した革新都政と住民組織との関わりを検証するため設けた。革新都政が掲げた「対話」と「参加」の行方を追ってみるによって、持続可能な参加は場当たり的に対応しては成り立たないことを立証した。さらに、革新区政の誕生と住民組織との関係及び、革新区政であった中野区における区政住民参加組織の実態について論じた。

第六章では、戦後における東京の地域婦人組織の形成過程と、地域婦人組織の基盤、行政側による婦人組織の育成状況、婦人組織の多元化、町会等に占める婦人役員の地位と役割、等々を検討した。本論文で婦人と町会等との

関係を一つのテーマとしたのは、婦人は町会等の担い手になりつつあると同時に、町会等の仕事には必然的に婦人の参加と活躍を要求しているからであった。

第七章では、東京の国際化と外国人住民の増加に伴い新たなテーマとして浮上しつつある外国人住民の権利と義務関係及びその政治的差別状況、彼らのコミュニティへの参加状況、そして住民組織への外国人住民の参加状況、等を検討した。それから、事例研究として、外国人住民が多く居住している地域を対象に、外国人住民と町会等との関係の現場調査に挑んでいる。これは第三節と第四節にまとめられている。

第八章では、現在進行中である東京都及び特別区のコミュニティ政策の本質と実態を検討した。即ち、東京都及び特別区の組織体系と町会等の事務分掌、特別区（認可）地縁団体の状況、特別区のコミュニティ政策が錯綜せざるを得ない背景、等をテーマにして、特別区のコミュニティ形成事業に町会等がどのように関わっているのかを論究した。その具体的な事例として、品川区と目黒区を取り上げた。この二つの区を事例研究の対象にしたのは、品川区のコミュニティ事業は町会等を根幹にしていたのであり、一方、目黒区のコミュニティ形成事業は「目黒方式」として知られていたものの、結局は町会等が「住区住民会議」の担い手として位置づけられてしまったからである。第五節の「目黒区の住区住民会議と町会・自治会との関係」では、住区住民組織や町会等の現状と区が作成したコミュニティ関連『調査報告書』等に基づいて、目黒区のコミュニティ形成事業の是非を評価することに努めている。

本研究の締め括りは、「むすび」としてまとめており、註は章を単位として、参考文献は本文で引用した文献以外のものを無順に配列した。

本論文の作成にあたって、文献及び資料は、早稲田大学図書館、東京都立中央図書館、東京市政調査会図書館、都民情報センター、特別区協議会資料室、国立国会図書館、東京大学図書館、東京都公文書館、各区の区立図書館

各区の資料室、等にあるものを利用した。また、行政資料は東京都の関連機関及び特別区に保管されているものを閲覧してもらい、町会・自治会の関係者が保存している貴重な資料も利用してもらった。それから、東京都・各区役所の職員、民間研究所の研究員、先輩達は論文作成の面で心強い助っ人となってくれた。指導教授として論文作成に尽力できるように激励して下さった寄本勝美教授をはじめ、早稲田大学大学院政治学研究科の諸教授、そして私の調査活動に惜しまなく協力して下さいましたすべての方に感謝を表したい。

目次

はしがき

第一章 幕政期、明治・大正期における東京の自治と住民組織

第一節 江戸の自治の仕組み

第二節 江戸の自治と連帯責任

第三節 江戸の住民組織と自治の事例

第四節 東京の前近代的なコミュニティ区域形成の背景

第五節 男子普通選挙制度以前における「国民」と「住民」と「公民」

第六節 制限選挙権と制度自治の実態

第七節 東京の制度自治と住民自治組織

第八節 明治・大正期における住民組織の実態

第二章 戦前期（昭和元年～昭和二十年）における町会の整備と婦人・外国人の組織化

第一節 町会整備と統制をめぐる幾つかの問題

第二節 戦前における東京の住民組織と婦人の参加

第三節 戦前における東京在住外国人と住民組織

第三章 戦後における東京の地域住民組織の歩み

第一節 町会・隣組の廃止に至るまでの東京の町会の歩み

第二節 政令第十五号実効中における東京の地域住民組織と都区政

第二節 政令第十五号失効以降における東京の地域住民組織と都区政との関係

第四章 行政機関と町会・自治会との関係

第一節 行政末端機構としての町会・自治会

第二節 募金と町会・自治会との関係

第三節 警察と町会・自治会との関係

第四節 地域防災組織と町会・自治会

第五節 地区清掃協力会と町会・自治会と町会連合会との関係

第六節 都区政と町会連合会組織との関係

第七節 住居表示事業と町会・自治会

第五章 革新都・区政における住民参加と地域住民組織

第一節 美濃部革新都政と都民の参加

第二節 革新区政と住民参加

第三節 中野区の区政参加組織、「住区協議会」

第六章 戦後における東京二十三区の婦人組織の動向

第一節 地域婦人会・婦人団体の成立

第二節 地域婦人会の基盤

第三節 町会の復活と行政側の婦人組織育成

第四節 地域婦人会の衰退と婦人組織の多文化

第五節 町会・自治会婦人部と婦人役員

第七章 外国人住民と町会・自治会

第一節 外国人住民の条件・権利・義務及び永住者・非永住者の区分 — 法律的な観点から —

第二節 特別区の外国人住民と町会・自治会との関係

第三節 — 事例 —、江東区塩浜二丁目塩浜東町会及び枝川一丁目町会と外国人住民との関係

第四節 — 事例 —、港区・足立区・台東区・荒川区のサンプル町会と外国人住民との関係

第八章 特別区のコミュニティ政策と町会・自治会

第一節 特別区の組織と町会・自治会事務分掌

第二節 特別区の町会・自治会（地縁団体）と認可地縁団体

第三節 特別区のコミュニティ政策の本質と町会・自治会

第四節 — 事例 —、品川区のコミュニティ行政と町会・自治会との関係

第五節 — 事例 —、目黒区の住区住民会議と町会・自治会との関係

第一章 幕政期、明治・大正期における東京の自治と住民組織

第一節 江戸の自治の仕組み

江戸にも自治が存在していたことは広く知られている。そこで、われわれが認識している自治の概念と、江戸における自治の様態を綿密に分析することによって、江戸の自治の性格を規定することができると考える。確かに、江戸の自治は封建社会支配構造下における不完全な自治であって、今日のような概念での自治ではなかった。その理由としては、大きく二つがあげられる。即ち、自治の主役が市政体を構成する成員の一部に限られていたことと、にもかかわらず自治の主役ではない成員までが連帯責任を問われていた点である。この権利と責任の一体性に欠けていた自治の仕組みをもって江戸の自治が不完全であったことをあらわし、一部の成員の権利と責任の範囲内で行われた自治をもって江戸の自治が限定的であったと言えるのである。それでは、この限定的かつ不完全な江戸の自治がどのように行われていたか、これからその仕組みの概略を見ることにしよう。

江戸の町地に属する土地及び町人を支配する機関は、「町奉行所」であった。この町奉行所は南北に分かれていて、幕吏である町奉行が交替で町政を司っていた。町奉行所は幕府の直轄機関で、幕吏で構成されている吏員（与力と同心）が配属され業務を分掌していた。そして幕府機関と江戸自治機構との間に「町年寄」があって、その身分は準幕吏の性格を有していた。そして、名主と月行事と地主と家主が「町役人」と言われ、江戸の自治機構の根幹をなしていた。特に、名主は江戸の自治の中枢をなす存在であった。名主は一定地域から選出され、その費用も町人が支弁する自治機関だったのである。そして名主が支配する町には月行事があって、町の事務に当たっていた。この月行事が毎月交代で町の事務を行う事務所を「自身番屋」といい、夜警・防火など町内の一般事務を担当して

いた。一方、規模が小さい町は隣合ういくつかの町と組み合
って一の自身番屋を設け、共同に事業を行うケースもあった。
江戸の町政機構の系統を示すと、図1-1の通りである。

さて、後藤新平氏は『江戸の自治制』で「江戸の町政は地
主を以て町民の単位とし、家主を置きて、其町民権を行使せ
しめ、地借店借以下は、みな家守の支配を受くるを原則とす
ること」(原文のまま)と言っている。ここで家守というの
は、家主のことである。従って、地主と家主との関係及び、
地主と家主のそれぞれの義務と権利並びにそれぞれの町政に
対する責任関係を明確にする必要がある。地主が町民の単位

と位置付けられるのは、町政の費用を負担することになっていたのであり、それによって地主は町民権即ち町政
に参加する権利を行使することができたわけである。地主の義務と権利は公的なものであった。一方、家主は地主
の代理人として配下の店子(地借・店借)を支配する権利を有していたが、それは私的な権利に過ぎなかった。そ
の代わりに、家主は町政費用を負担しなかったにもかかわらず、町役人として町政に奉仕する義務を負うことにな
っていたのである。この家主の存在と役割が江戸の自治を実質的に支えていたが、それが江戸の自治の最も大きな
矛盾であった。というのは、町政費用は地主が負担していたものの、地主の収入源は店子の家賃であって、それを
負担する店子には参政権が与えられていなかったからである。地主と家主との関係は雇用関係で、地主が家主に払
う給料は店子の地代や家賃によるものであり、家主は地代と家賃を店子から徴収するなど地主の財産を管理する立
場に過ぎなかったのである。そして名主の役料(給料)は、地主と家持(*地主でありながら一軒の家を持つ者)

図(1-1) 江戸の町政機構の系統



が負担する町入用から支払われていた。一方、江戸の町人口の九〇%以上を占める店子とその家族は町政への参政
権が与えられないという状況の中で、江戸の自治が行われていたのである。これが江戸の自治制の不完全の所以で
ある。以上の条件のもとで幕府は江戸を統治していたが、江戸の町政機構がうまく機能しえたのは、町政機構のな
かに連帯責任という有効な手段が働いていたからである。

一国の社会構造は革命による全く新しい体制が出現しない限り、累代の継続的な経験から形を整えて進歩するものである。その意味では、徳川幕府も豊臣秀吉が確立した統治構造をもって支配手段を強化していたので体制に大きな変化はなかったのであった。徳川幕府が豊臣秀吉から受け継いだ支配手段は、成員の小規模的組織化と、その組織の内に含まれる者の連帯責任制度であった。この成員の小規模的組織化や、その組織の内に含まれる者の連帯責任制度は、古代中国の周（西周）時代（紀元前一二二二年頃成立）紀元前七十七一年）にすでに存在し、秦時代の商鞅という人が紀元前三五九年にこれを法制化した。そしてこれが唐時代に「五保制度」として受け継がれ、唐と外交関係を持っていた朝鮮半島及び日本に伝わったのであった。

『周禮』卷第三「地官司徒第二」には、「比長五家下士一人」「鄰長五家則一人」という官制がみられる。ここで、「比長」「鄰長」とも「五家」の「長」であるが、「比」と「鄰」を区分する必要がある。秋山国三氏は『公同沿革史』（上巻、昭和十九年刊）の中で『周禮』に記録されている「比」と「比長」について紹介したが、「比」と「鄰長」及び、「比」と「鄰」については全然触れていない。実際、「比」と「鄰」は異なる行政組織であって、機能も区別されなければならないものである。林尹教授の『周禮今註今譯』によれば、「比長」は官名で「一比之行政長官、掌比之政務」「按五比為閭、五家為比」といい、「鄰長」は「一鄰之長、處理一鄰之政務、按鄰為里下行政単位、五家為鄰、五鄰為里」であると解釈している。これだけみても、「比」と「鄰」は異なる行政区域単位であることがわかるが、「比」と「鄰」の機能も明確に区分されたのが周時代の行政の仕組みであったわけである。即ち、同「地官司徒第二」には「令五家為比使之相保」と記録されていて、これは「五家が一比を為し、相互信任保証をせよ」という制度である。詳細には、一比は五家によって構成され（五家為比）、十家が一聯を為し（十家

為聯）、五人が一伍を為し（五人為伍）、十人が一聯を為し（十人為聯）、四閭が一族を為し（四閭為族）、二族が一聯を為し（八閭為聯）、相互連帯して、信任・保証を付託したり許容したり（使之相保相受）するほか、刑罰も慶びも賞も共に受け（刑罰慶賞相及相共）、職業も公正に就き国の役務にも共に服し（以受邦職以役国事）、葬式も相互幫助して行う（以相葬埋）べきというのであった。それから、「比長」は「比」の政務を担当し、五家は相互信託や親睦・親愛に徹し、もしも犯罪とか騒乱事件が起これば五家が連帯して処罰されるという記事もみられる。一方、「鄰長」には「鄰」の構成員（五家）を監視・告発する任務（「鄰長掌糾相受」）が与えられていたのであった（『周禮』卷第四「地官司徒下」参照）。このように、周時代に既に住民の組織化と連帯責任制度がしっかりと定着していたのであった。

ところで、江戸における自治構造は成員間の横の関係のみならず、階層と階層の間の縦の関係にも連帯責任を課していたことが特徴的である。それは、商工都市でありながら消費都市であった江戸には店子層が圧倒的に多く、人口の流動も激しかったので、成員間の横の連帯責任だけでは統制ができない状況を背景にしていた。これを裏付けるものとして、一六八三（天和三）年幕府は店借と地借を五人ずつ組み合わせた「店五人組」を組織したが、実績が上がらず、寛政初期に廃止したことがある。そこで多数の店子たちとそれを支配する家主が縦に連帯し、家主と家主が横に連帯し、家主とそれを配下におく地主とが縦に連帯する、横と縦の複合的な連帯構造が出来上がるのであった。この事実、一八三一（天保二）年五月「御触有の候節は、家主一統申談候儀は勿論、即刻地借店借裡々召仕迄一人別に申聞、承知受印取置候様可心懸事²」、という年番名主の申し立てからみても明らかである。この点が、当時の農村の五人組の横の連帯責任と異なるところである。即ち、農村では五人組の組員はその家族と奉公人を統制し五人組の横の連帯責任を負うことになっていた。これが江戸では、家主または家持からなる五人組組員の統制する対象はその家族と奉公人のみならず、他世帯即ち店子とその家族並びに奉公人にまで及んでいたのだ

ある。一方、店子と奉公人は家主に服従するほか、請人＝保証人にも服従しなければならなかった。勿論、奉公人は被雇用の意思に従い雇用者への依存関係を承認していることから、独立して生活を営む者としては認められなかった。そして雇用者は請人の奉公人への信頼を担保にしていたのである。

一方、家主からなる五人組は月行事または名主に連帯責任を負うのであった。そして名主は他の名主たちと連帯して名主組を形成し、その名主組合は町年寄または町奉行に連帯責任を負うのである。ところで、世襲の職である名主の代替え若しくは新たに名主を立てるときは、家持の中から公選する形を取り、その支配地域の家主が連署して申し立て、町奉行がこれを任命するのであった。このように、家主と地主と名主を中心とした江戸の自治構造は、成員の横と縦の連帯を背景にして機能していたのである。しかし、幕府の統治機構と江戸の自治機構とは連帯関係になかった。

江戸は幕府の直轄地であって、都市成員全体を包括する自治体ではなかった。即ち、町奉行は町人のみを対象にした限定的自治機関であり、その自治権を江戸という都市の成員全体に行使することができなかった。なぜなら、江戸には武家地と寺社地と町地があって、町奉行の権限は武家地と寺社地には及ばず、町地と町並地そして寺社地に居住する平民のみを管掌していたからである。このように江戸は、幕府という上部構造と町政自治という下部機構が同一の土壌に存在しながらも、都市成員は支配体系に沿って分割された封建的管理組織社会であったのである。ところが、このような徹底した管理組織社会でも部分的底辺を担う下部機構と全体を管轄する上部機構との間で摩擦が起き、この摩擦を解消するための政治が試みられたのであった。そして町政自治機構の中でもその構成集団の間で利害が一致しないときには分裂と対立が生じ、その解決を巡って政治的手段が機能したのである。

それでは、全国的統治機構としての幕府と、江戸の自治手段であった町政機構の性格を規定してみよう。マッキヴァーは、彼の著『コミュニティ』の中で、国家をアソシエーションの一つとみなしていた。そして「アソシエ

ーションとは、ある共同の関心または諸関心の追求のために組織される社会的存在の組織体である。それは社会的存在の共同生活であるコミュニティとは対照的である。コミュニティとは共同生活の領域である。そしてアソシエーションはある特殊な関心を追求する、あるいはある特殊な方法で一般的関心を追求する一つの明確な組織体である」、「コミュニティ内には幾多のアソシエーションが存在し得るばかりでなく、敵対的なアソシエーションでさえ存在できる」と、彼は説明している。そうすると、幕府は諸大名が支配する藩というアソシエーションの集積体（アソシエーション）であり、その根拠地である江戸は江戸内のあらゆる社会的存在が共同生活を営むコミュニティであったと位置づけられよう。しかし、江戸は制度上にはコミュニティではなかった。というのは、共同生活の領域としてはコミュニティではあったものの、その中に武家地、寺社地、町地の区分があって、それぞれが武家社会、寺社社会、町人社会という異なった社会的存在のコミュニティを形成していたからである。従って、江戸は異なった身分階層によるアソシエーションであったと言える。それでは、町人社会をコミュニティとみた場合、町政機構はコミュニティかアソシエーションなのか。町人社会も成員の社会的存在（階級）の区分があったし、それぞれが権限と目的を異にする組織体であったので、町政機構を制度としてとらえた場合、それは明確な支配目的を持つアソシエーションと言える。そしてこれはそれぞれのコミュニティによって体系化されたものであると言える。その個々のコミュニティとは、名主支配の各町を指す。しかしここで注目しなければならないのは、名主組合はアソシエーションであるが、名主はアソシエーションではなくコミュニティのリーダーであったという点である。一方、各町（コミュニティ）が自身番を設け共同事業を行ったのは、共同の関心または諸関心の追求のために組織した組織体であることからアソシエーションと言えるのである。

それから、最小コミュニティであった町にも身分を異にする成員の住民組織（アソシエーション）が存在していたことは、「どのアソシエーションも、コミュニティ内の一組織であるとともに、コミュニティの一器官である」

というマッキンヴァーの見解を借りて説明することができるのである。従って私が論じる江戸の自治は、アソシエーションとしてとらえた町政機構と、コミュニティとしてとらえた町地、そして各町及び、各町の成員が相互に関係し合う人々のこころの活動によってつくられた共同生活と、その中に存在する住民組織（アソシエーション）を対象にしているのである。

さて、田川大吉郎氏は大正一四年に出版された著書『都市政策汎論』の中で、「徳川時代には、お上から指図して、町のため、五人組のため規律して下された掟はあるが、人民が、御互の便利、共同の必要のため、自ら進んで、約束を設け、公益を弘めたと思われるような記録はない。総ての政治は、立憲政治ではない。その通り、総ての市政は自治政治ではない。人民の集まる所、政治のあるのは当たり前、徳川時代にも市政は行われたろう。しかしながら、それが自治政であったかは別の問題である」として、江戸における自治に関して否定的な見解を示していた。しかし、田川大吉郎氏の見解にもいささか検討の余地が残る。確かに、江戸町政そのものは都市成員による普遍的な自治ではなかった。言い換えれば、江戸を一つのコミュニティとしてとらえた場合、統一された規範に基づく完全な制度自治ではなかったのである。ところが、江戸町政機構をアソシエーションとしてみた場合には、構造化されていたコミュニティ内では住民による実質（事実）自治は行われていた。これは、近世都市では共同体的性格を有する基本単位として個別の町が一つのコミュニティを形成していて、当時の権力としてはコミュニティの経営にかかるコミュニティの自治に委ねたからであった。即ち、当時の権力は都市の自治を認めなかったものの、町の自治は認めていたということである。

第三節 江戸の住民組織と自治の事例

それでは、江戸における実質的自治の事例を見てみたい。まず、江戸の自治機構の成員構成を示すと、表1-1の通りである。表1-1の世帯数と町人口は町政機構成員全体をあらわしている。この一八五三年の統計からすると、一人の名主が平均六・八カ町、六〇〇余りの世帯、そして二、三八〇余りの町人を支配していたことになる。それから、家主は平均七・七世帯の店子を支配していたという計算になる。一方、自身番は必ずしも町ごとに置かれていたのではなく、複数の町が一つの自身番を置く場合もあったことがわかるのである。

また、一八五三年の時点では家主の

方が地主より多いので、家主が地主の代理人となる相対的条件は満たしていたと言える。ところが問題は、一七九一年における地主と家主の数である。幸田成友博士は江戸の家守（家主のこと）の数を二〇、一一五人と言っている。しかし、ここでは家主の数が論拠の絶対的条件ではない。というのは、一七一四（正徳四）年に代官支配の百姓地が江戸府内に編入され、一七一九（享保四）年に至り新しく町奉行の支

表（1-1）江戸の町政に関する統計

対 象	年 度	数
名 主	1722年（享保7）	264 人
	1791年（寛政3）	262 人
	1853年（嘉永6）	241 人
地 主	1791年	18,876 人
	1853年	13,822 人
家 主	1791年	16,727 人
	1853年	15,252 人
自身番	1850年（嘉永3）	990
町 数	1792年（寛政4）	1,668
	1847年（弘化4）	1,685
	1853年	1,637
世帯数	1853年	146,482
町人口	1721年（享保6）	501,394
	1792年	481,669
	1827年（文政11）	527,293
	1853年	575,091

出典：諸資料より作成

配下に置かれた町があったため、地主の数が多くなる余地は十分あったし、一人の家主が複数の地主の代理人を勤める場合も予想されるからである。

ところで、江戸における「五人組」の実態はどうなっていたであろうか。かつて東京市史編纂室の木村莊五氏は「江戸の五人組制度」という論文の中で「家主の数から考えておおよそ三、三四五組の五人組が組織されていたことになる⁸⁾」と言っていたが、これには根拠の裏付けがない。木村莊五氏は観念上五人組は五家をもって組織されていたという認識に固執して、おそらくそう言ったかも知れない。確かに、江戸にも五人組は存在していたし、幕末の資料にも五人組に関する記述がある。しかし、一七九〇年代初期（寛政の頃）の資料は「別段に町銘有之拝領屋敷・寺社門前等地守一人にて相勤候場所は、地借の内を五人組に仕り、店五人組と申名目にて町役相勤候処も御座候⁹⁾」と示していたように、拝領屋敷や寺社門前町では家主による五人組が組織できない状況のところもあったのである。寺社門前町が町奉行の支配下に移管されたのは、一七四五（延享二）年である。従って、寺社門前町では町奉行支配下になる以前から、五家を基本とした五人組は事実上難しかったことがわかるのである。だが、拝領屋敷とか寺社門前町だけではなく、一般町地においても場合によっては地主並びに家主だけの五家による五人組の編成が困難であった。それを示す根拠が表1-2である。

表1-2を参照されたいが、家主五人を五人組の絶対条件とするならば、それが可能な町は青山善光寺門前だけとなる。それ以外の寺社門前町は前述のように、家主五人をもって五人組を結成することは不可能である。赤坂一ツ木町の場合は地主と家主と地借が同数となっている。仮に地主と家主と地借がそれぞれ五人組を結成しようとしても、一組あたり五家という条件を満たすことは不可能である。勿論、地主と家主が混ざって五人組を結成する場合も状況は変わらない。そこで、五家を絶対条件とせず五人組を結成しようとするならば、五家より多くまた少なくて一つの五人組ができたはずである。このような状況は青山赤坂地区だけに限るのではない。『小石川区史』

表(1-2) 青山・赤坂方面の町地の住民構成の例(1827年現在)

支配 名主	町名	住民構成及び戸数					備考
		地主	家主	地借	店借	合計	
須原善次郎	青山善光寺門前		20		18	38	
	青山御掃除町		19	16	59	98	明店22, 地主13人は他所居住
	青山浅川町		16	21	78	115	
	赤坂新町二丁目		11	22	60	93	明店5
	赤坂新町三丁目		14	49	54	117	明店10
	赤坂新町四丁目		9	4	82	95	明店3
	赤坂新町五丁目		17	11	108	136	明店20
	赤坂願性院門前		1	2	4	7	家主は地守
	赤坂専修寺門前		1		7	8	家主は地守
	赤坂専福寺門前				10	10	地守は他所居住
秋元入郎左衛門	赤坂一ツ木町	18	18	18	56	110	地主は家持
	一ツ木統元赤坂町代地	1	14	25	102	142	地主は家持
	赤坂浄土寺門前		3			3	
	赤坂新町一丁目		7	10	120	137	地主7人は他所居住
	赤坂氷川門前		1		22	23	
	赤坂氷川社増屋敷		4		9	13	地主及社増5人は地面内居住

出典：『赤坂区史』158, 242, 243頁から抜粋作成

も、「五人組の組織は居附地主（家持のこと）と家主のみの五家をもって一組とし」たけれども「時には便宜上多いこともあった」と記述している。また穂積陳重博士も「五人組は必ずしも五家の団体に非らず、大なるものは一組十戸乃至十五戸、小なるものは一組二三戸に止まる」と言い、江戸のものではないが事例まで取り上げていた。江戸の町の事情を詳細に記録した『文政十一年町方書上』（文政十一年は一八二八年）をみても、町内の戸数を五で割ることができる町は限られていた。

五人組は必ずしも五家をもって構成されたものではないことは、右に述べた通りである。しかし幕府政府は、五人組が最低限のコミュニティとなることを要求していた。それは第二節で述べた連帯責任に基づくもので、五人組の連帯責任は家屋敷の売り渡しにまで及んでいた。一八五五（安政二）年の「芝西応寺町」資料は、家屋敷の売り渡しに売主と四人の（五人組）組員と名主が連判を行っていたことをあらわしている。

江戸末期までの五人組は幕府権力によって強制された支配手段に過ぎなかった。もし五人組を住民組織の原点であると評価するならば、それは行政による末端機構としての範囲に限るべきである。仮に五人組によって自治が行なわれたとしても、それは住民による自発的な自治ではなく、権力がお膳だてした限定自治であったと評価されなければならぬ。しかし、これから紹介する江戸の住民による自発的な自治の事例は、現代のコミュニティ形成事業と極めて類似するものとして注目されよう。即ち、五人組という支配手段の枠を越えた生活空間のなかで共同目的の達成のため町と町が組み合せて事業を行うことこそ真のコミュニティであると言えるからである。

それでは、コミュニティである町と町が一つのアソシエーションを形成していた事例を見てみよう。

江戸の町地では、町の自治を律する「町法」というものがあつた。そして「町法」の基準というべき事項は幕府から定められていて、今日の通達のような性格のものであつた。江戸の「町法」は一七九一（寛政三）年十一月、いわゆる「寛政改革」によって改正された。その内容は、各町の費用（町入用）の節約と、その費用の一部を積み

立てて救済資金にすること、そしてその費用の負担方法を定めるものであつた。この三十五項目からなる改正「町法」をもって、各町は「町内規約」を設けることとなった。

江戸と言えども、閉鎖的でしかも限られた条件のもとで共同体的生活を強いられた町は、町単独ですべての町務を遂行することはやはり困難であつた。即ち、町の規模、町内住民の貧富の差、支配名主の管轄の問題等、町それぞれの社会経済的状況は一律ではなかつたのである。

青山方面にあつた六つの町（以下、青山六カ町という）における町民構成は、表1-3の通りである。この青山六カ町が組合せて共同事業を始めたのは一七九二（寛政四）年からであるが、「資料」は明治初年までのことを記録しているので、一八二七年当時の住民構成をもって表を作成した。当時青山方面には九つの町があつたが、共同事務のため組合を結成したのは六つの町だけであつた。青山六カ町は、共同事務にかかる費用を各町の小間に応じてそれぞれ負担する、いわゆる自治費用負担は土地を基盤とする財産基準とした。それから、当番日割も公平性を維持しようとしていたことが読み取られるのである。

さて、改正「町法」は「町入用」（定式入用と臨時入用）の

表（1-3） 青山六カ町の住民構成及び当番日割りの例（1792年）

支配名主	町名	当番日割	住民構成（戸数）					備考
			地主	家主	地借	店借	合計	
山崎	青山久保町	朔日～13日	19	29	18	252	318	明暦83
*沢木	青山五十人町	14日～17日		18	25	53	96	
堀江	青山浅河町	18日～21日		16	21	78	115	
*沢木	青山御手大工町	22日～24日		14	5	25	44	地借家主13、家守1
	〃若松町	25日～27日		10	3	6	19	地借家主7、家守3
	〃御路次町	28日～晦日		8		25	33	

出典：『赤坂区史』より抜粋作成

注：*沢木は同一人物である。住民構成は1827年のものを用いた。

負担方法等を明示していたとは言え、支配名主の管轄を越えてまで費用節約の措置をとるべきだとは命じていなかった。この青山六カ町の事例で注目されるのは、「町法」の趣旨に沿った形で町規約を設け、支配名主の管轄領域を越えて、しかも賛同する町と町が組み合って共同事務を行っていた点である。それが可能となったのは、各支配名主の了解と、各町の地主・家主の組合結成への同意があったからであろう。

勿論、同一支配名主のもとで幾つかの小規模の町と町が組み合って自身番屋を運営するとか、隣り合う町と町が共同事務を行った例は他にもあった。だが、この青山六カ町のような共同事務は極めて異例である。しかも青山六カ町は、「町入用」のことも住民の事情を考慮して規定の小間を減じて課していた。

ところで、明治二十一年四月に公布された『市制町村制』（法律第一号）は、「数町村の事務を共同処分するためその協議により監督官庁の許可を得てその町村の組合を設けることを得」（第百十六条）とし、「町村組合を設けるの協議をなすときは組合会議の組織、事務の管理方法並びに費用の支弁方法を併せて規定す可し」（第百十七条）と定めていた。青山六カ町の実例は、支配名主を監督官庁と見做して妥当であるとするならば、『市制町村制』の組合に関する規定の手法とも言えるのである。

また青山六カ町の実例は、第八章で紹介する目黒区の住区住民会議に勝るコミュニティ自治であったと評価できる。

第四節 東京の前近代的なコミュニティ区域形成の背景

明治元年七月十七日、幕政期の首府であった江戸はその名を東京と改められる。そして八月十七日に東京府が開庁するのであった。それ以降、新権力は東京の地域統治単位を確立するため区割りを繰り返すのである。

当初東京府が幕府から受け継いだ管轄区域は旧町奉行の支配区域を踏襲していたが、明治元年十一月に武蔵知県事の管轄地（旧代官支配地）の一部を編入するとともに、明治二年二月「朱引」を定めた。「朱引」とは市街地と鄉村地との境界線である。即ち「朱引」は、市街地を朱引内、鄉村地を朱引外とするための一つの基準に過ぎないものであった。明治二年三月に朱引内を五〇区に分け、五月には朱引外を五区に分けた。

ところが、明治四年三月には従来武家地であった高輪、三田、麻布、赤坂、四谷、市谷、牛込等の地域を朱引内に編入させてしまうのであった。これらの武家地は主人を失い、荒涼たる廢墟に化してしまつて市街地としては相応しくなかったためであった。さらに、同年六月には朱引内から十二区を朱引外に移し、朱引外に編入させたばかりの武家地を六区に分け再び朱引内に編入させるのであった。これで朱引内は四十四区となつて、朱引外は六の大区に分ちその下に二十五の小区を置き、朱引内外合わせ六十九小区ができた。

明治四年八月には朱引外の大区の名称を廃止し、同年十一月には「朱引」を廃して東京府を六の大区に分ち、各大区に十六の小区を置いたが、その後、二小区がなくなつて、六大区・九十四小区体制が整えられるのであった。これは、警察事務の区域と一般行政事務の区域を一致させるための措置であった。それから、明治四年末から明治五年にかけて府の区域拡張が行なわれ、新しく編入された管轄地を十九の小区にした。これによって東京府には六大区・百十三小区ができたが、明治政府（大蔵省）は明治四年十二月に武家地の称を廃して地券の発行と地租を上納させるほか、明治五年には六大区の町地を対象に地租を徴収するための「地券制度」を敷くのであった。「地券

制度」に関しては第四章第七節で詳しく論じているが、明治政府は東京の都市計画には手をつけず、大区・小区の区割りの繰り返すと、管轄地の拡張だけに終始していた。要するに明治政府は、市街地と鄉村地を問わず地番が乱れていたにもかかわらず、地券を発行して地租収入をあげることには余念がなかったもので、結果的に地番の乱れは固定化してしまい、昭和三十年代の住居表示事業の嵐の種を蒔いてしまう結果となったのである。

地券発行事業が終了した明治六年三月、東京府は再び府内を朱引内外に分ち、朱引内を六大区・七十五小区に、朱引外を五大区・三十三小区にした。明治七年四月には朱引内の五小区がなくなって、東京府は十一大区・一〇三小区となる。

さらに、明治十一年七月の「郡区町村編制法」公布とその実施によって、従前の大区・小区の区画は廃され、朱引内には十五区が、朱引外には六郡が置かれた。そして明治二十二年四月の市制町村制の施行によって東京府十五区に東京市が成立するのであった。

一方、明治二年の町制改正の結果、一、〇四五町に及ぶ従来の最小コミュニティは統廃合の過程を辿り、官治構造に組み込まれていくのであった。従来の町は徹底的に解体され、地名としてしか存在意義を持ち得なくなり、町を管轄する小区はコミュニティ区画になることもなく、明治十一年にはその存在さえなくなってしまふのであった。さて、東京府は明治四年以来小区に吏員を配備していたが、明治九年四月に定められた「区務心得書」によると、小区区務所に配属される書記は戸数を基準に割り当てられるようになっていた。即ち、三千戸に四人を置き、四百戸より七百五十戸までに一人を増やすこととなっていたのであった。結局、東京の市街地の状況は江戸時代と殆ど変わらず、近代国家の官治統治のもとで住民の組織化が進むのであった。

今日の町会区域と町界が一致しないのは明治時代に都市計画に手をつけなかったところからはじまっていると言っても過言ではない。

第五節 男子普通選挙制度以前における「国民」と「住民」と「公民」

明治以来、日本国籍をもっている人はすべて日本国民である。ところがその日本国民の政治的権利が財産所有に基づく納税額制限によって差別され、大正十四年の五月のいわゆる普選法成立まで続いたのであった。しかしながら政治的権利を有せざる国民も、政治的義務は果たさなければならなかった。そこに、当時の制度の矛盾があったのである。大正九年二月第四十二回帝国議会で普通選挙実施案をめぐって衆議院が解散されたあと総選挙によって再び政府与党（政友会）が多数を占めたことについて、第四十三回帝国議会衆議院で政友会所属議員が「国民の意志が普選反対であるという証拠」と発言していたが、これは選挙権を有せざる大多数国民の意思の歪曲の典型的な例であると言えよう。それでは、選挙権を有する国民の立場から国民の政治的責任を論ずるときはどうだったのだろうか。

大正十三年一月ある財界人は、「吾吾は憲法によって選挙権を与えられているのであるから、今日の腐敗を惹起したのは其の責任の大部分は吾吾国民に在らねばならぬ」としながら、さらに「国民の多数は其の有する選挙権を適当に行使して自己の抱懐する主張を国政の上に実現せんとせず、一に政府又は政党に哀訴嘆願して自己の利益を計らんとしつつある」と、書いていたのであった。勿論この場合も選挙権を有せざる国民までが政治腐敗・墮落の責任を負わねばならないとされていた。この二つの主張の根源を探り地方自治における住民の政治的権利をめぐる当時の実状を明らかにしてみよう。

明治維新後「住民」という概念が法律に明文化されたのは、明治二十一年（一八八八）年四月に公布された『市制町村制』（法律第一号）である。その「市制」第六条には、「市内に住居を占める者はすべてその市住民」とし、「市住民たる者はこの法律に従い公共の営造物並びに市有財産を共有する権利を有し」「市の負担を分任する義務を

有する」と規定されていた。しかしこれは市住民の権利と義務を概念的に設定したものであって、それがただちに普遍的な政治的権利および義務を象徴するものではなかった。即ち、この法律上の市住民とは、社会的生活土台と経済的生産関係の伝統的構造下で合意された権利と義務のみを共有する因子に過ぎなかったのである。

「市制」第七条は、帝国臣民で公権を有する満二十五歳以上にして一戸を構えかつ治産の禁を受けざる男子であつて、二年以上市の住民となり、市の負担を分任し、その市内において地租もしくは直接国税二円（年額）以上を納める者はその市の「公民」であることを定めていた。この市の「公民」はすべて市の選挙に参加する選挙権を有し、また選挙権を有する市「公民」は被選挙権を有することになっていた。

このような「住民」と「公民」との区別は、明治維新以前即ち幕政期からの日本の政治的慣習であつた。従つて、明治二十一年の『市制町村制』はそれを法律として規定したに過ぎない。明治維新以前の住民及び政治的権利義務関係については第二節で述べたので、本節では大正十四年の「衆議院議員選挙法」改正に至るまでの住民の政治的権利について論じてみることにしたい。

東京府が太政官布告（明治九年十月十七日第一三〇号）「各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則」に従い、同年十一月十六日定めた「総代人選挙規則」によれば、「総代人を選ぶ者は、本籍者にして不動産を管内に有する者」で、「総代人になる資格は町村ごとに年齢二十一歳以上にして価額五百円以上の土地を管内に有する当該町内に本籍をもつ者」に限られていた。ところで、太政官布告（第一三〇号）の要旨は「区において金穀を公借しもしくは共有の地所建物等を売買するときは正副区戸長併に区内町村の総代全体の六分以上の連印を要すること」と、「町村の場合も同類の事務処理の場合は町村内不動産所有者の六分以上の連印を要する」というものであつた。これは一種の代議制度と言えるが、その本来の趣旨は、伝来の土地所有者および経済的実力者たる富豪への政治的配慮であつた。維新改革勢力がこのような土地所有者優遇の制度を定めたのは、「彼らが幕府の陪臣たる自分達の部

下を統率するためには、彼らはやはり封建道徳に依らなければならなかつたのではあるし、その上何かの尤もらしき根拠もなしにそれを蹂躪しては、所謂大義名分を誤つたものとして、伝統的道徳感情に支配されている民衆から、少なくとも暗黙の非難を受けるのを免れる訳にはいかなかつたのである」という大山郁夫教授の説で説明されよう。維新改革勢力の主体たる官僚組織は以上の大義名分を踏まえつつ、代議制度の基礎を作つて行くのであつた。

明治十一年七月の「府県会規則」（太政官布告第十八号）では、府県議員を選挙する資格の者は満二十歳以上の男子にしてその郡区内に本籍を定めその府県内において地租五円以上を納める者に限り、府県の議員になる資格の者は満二十五歳以上の男子にしてその府県内に本籍を定め満三年以上居住し、その府県内において地租十円以上を納める者に限られていた。

それから明治十二年二月の東京府「区会規則」（東京府発甲第四号）によると、区会議員選挙権者の資格は「満二十歳以上の男子にしてその部内に本籍住所を定める者及び満三年以上寄留する者」に限られ、その被選挙権者は「満二十歳以上の男子にして区内に本籍住所を定め区内に土地を有する者に限られ」ていたのである。これが明治十七年五月の改正「区町村会法」（太政官布告第十四号）では、区町村会議員の選挙権者の資格は「満二十歳以上の男子にしてその区町村に居住しその区町村内において地租を納める者に限る」とし、その被選挙権者の資格は同様の条件に満二十五歳以上の男子に限られていた。このような選挙被選挙権の資格要素は明治二十一年の『市制町村制』規定によつて、公民の専有物として明確化されることとなつたのである。しかも、選挙権を有する公民も三級制に従い、政治的階級化が計られた。その根拠は納税額の差であつたが、納税の基準は当時としては「地租条例」（明治十七年三月、太政官布告第七号）と「所得税法」（明治二十年三月十九日、勅令第五号）であつたので、所有財産及び所得水準の程度によつて選挙被選挙権の有無と公民階級が決められていたのである。

以上は地方自治レベルでの選挙被選挙権資格であつたが、明治二十二年二月に公布された「衆議院議員選挙法」

(法律第三号)においても国政レベルの選挙被選挙権の資格は納税基準即ち財産所有を背景にしていた。当時衆議院議員選挙被選挙人の資格は直接国税十五円であったが、明治三十三年三月の改正で納税額制限は直接国税十円以上に引下げられ、大正八年五月の改正では直接国税三円以上に改められた。

一方、明治四十四年四月の改正「市制」(法律第六十八条)では、当該市内に住所を有する者は市住民としながらも、市「公民」の資格には何の変化もなかった。ところが大正十年四月の「市制」改正により市会の選挙被選挙人の資格が、帝国臣民たる年齢二十五歳以上の独立の生計を営む男子にして二年以来市の住民で二年以来その市の直接市税を納める者に、緩和されるのであった。これによって、大正十一年六月における東京市市会の有権者総数は前年末の有権者総数より二・四五倍の増加をみるのである。

そして、大正十四年五月のいわゆる「普選法」も「帝国臣民たる男子にして年齢二十五歳以上の者は選挙権(被選挙権は三十歳以上)を有する」という男子普通選挙制であって、資格における納税制限の撤廃が大きな特徴だったのである。続いて、大正十五年六月の改正「市制」(法律第七十四条)「町村制」(法律第七十五条)と「市制町村制施行令」(勅令第二百一号)によって、市公民は参政権を有することとなった。この場合も、市公民とは「帝国臣民たる年齢二十五歳以上の男子にして二年以上市住民たる者」に限られていて、「直接市税を納める者」という規定がなくなったに過ぎなかったのである。

これまでに概観してきた通り、土地所有者への政治的特権は明治維新過程においても破られず、そのまま維持されていたのである。これは、改革勢力というものが旧支配体制を打破したものの、自らの権力基盤の強化のため、大地主及び商工業者を中心とする富豪など有産階級との権力分担の方法として代議制度に納税額の制限を設けたし、代議制度が完成されるや当時の政治の中心的な役割を果たしていた政党及び官僚機構は「主として資本家及び地主の側の利害関係に奉仕」²⁾するとともに、参政権への納税額制限をつけることによって新政治勢力及び庶民階級の政

治的参加を封鎖していたのである。それでは、この制限選挙権の運用のもとで行われた制度自治の実態と限界についてみることにしよう。

明治二十一年四月に公布された『市制町村制』では、参政権条項に多額の納税者を優遇する特例が設けられていた。即ち、「市制」第十二条第二項に「内国人にして公権を有し直接市税を納める者其額市公民の最多く納税する者三名中の一人よりも多きときは、第七条の要件に当らずと雖も選挙権を有す」とし、同第三項は「法律に従て設立したる会社其他法人にして前項の場合に当るときも亦同じ」とされていたのであった。ここで「第七条の要件に当らずと雖も」というのは、多額の納税者であれば、満二十五歳以上になっていない男子及び独立していない満二十五歳未満の男子並びに公民ではない女子などが含まれ、会社その他法人も直接市税を納める以上地方政治への参政権を行使できる特例だったのである。

一方、「選挙は選挙人自らこれを行うべきで、他人に托して投票を差出すことを許さず」（「市制」第二十四条第一項）としながら、同第二項では「第十二条第二項に依り選挙権を有する者は代人を出して選挙を行ふことを得。若し其独立の男子に非ざる者又は会社其他法人に係るときは必ず代人を以てす可し。其代人は内国人にして公権を有する独立の男子に限る」と定められていた。この一連の特例規定は、市「公民」の資格とは関係のない多額の納税者のための配慮だったのである。

ところで、日本の地方自治の制度的根幹を定めた『市制町村制』の理由書（明治二十一年四月二十五日『官報』第一一四三号附録「市制町村制理由」）に、この一連の特例に関する説明が書かれていた。即ち、納税額の制限を設けたのは「市町村を以て其盛衰に利害の関係を有せざる無智無産の小民に放任することを欲せざるか為」で、選挙権の特例は「その人の利害に関する所最厚く且市町村税負担の最重きか故」で、納税額による選挙人の等級を設けたのは「専ら自治の義務を負担する者に相当の権力を有せしめるのは固より当然の理」で、地方政治への参政権

の制限・差別・優遇措置は地方代議機関が「多数の細民に制せられる弊害をふせぐため」である、と書かれていたのである。そして、明治二十三年七月二十五日公布された「集会及政社法」（法律第五十三号）第三条は「日本臣民にして公権を有する成年の男子にあらざれば政談集会の発起人たることを得ず」と規定され、無産者の政治的自由までが遮断されていたのである。しかしこの条項は、明治二十六年四月の改正「集会及政社法」で削除された。その反面、被選挙権を有する有産階級には政治的選択の幅が大きく認められていた。即ち、市町村会の被選挙人はその「選挙区内及び級内の者に限らず」（「市制」第十三条・第十四条、「町村制」第十三条）とされていたが、「市町村制理由」によるとこれは「市町村の議員は全市町村の代表者たる原則より出るものにして是亦實際の便宜とする所なり」との理由によるものであった。

明治・大正期の代議制度は、前節で触れた通り土地・財産所有者を優遇する日本の伝統的身分制度及び政治慣習を受け継ぐものであった。衆議院議員選挙における納税額制限の撤廃を盛り込んだ「普通選挙に関する法律案」が明治三十五年第一六議会以来、未決三回、否決九回の沿革を辿り、大正十四年五月の「衆議院議員選挙法」改正で実るのだが、明治四十四年の第二七議会では衆議院は通過したものの貴族院で否決されたことや、大正九年第四二議会ではこの法律案の処理をめぐって衆議院が解散される経緯もあった。当時、普通選挙に反対する側は言うまでもなく既得権を享受してきた有産階級と、彼らの利益を代弁する政党、そして政府・官僚機構・貴族院であった。特に、明治四十四年三月十二日第二七議会貴族院会議で政府委員が普通選挙法案に対し「多数なる下流社会が少数なる上流社会を圧倒する結果を来すもの」と答弁していたことからわかるように、官僚機構の反動が目立っていた。

ところで、納税額による選挙権特例条項及び選挙権行使の代理条項は明治四十四年四月の改正「市制」「町村制」並びに同年九月の「市制第八条の市の区に関する件」（勅令第二四四号）においても有効であった。これは市会・

区会の議員選挙における法人有権者と女子有権者が現れる法的根拠であった。勿論この法的根拠は大正十年四月の改正「市制」でなくなるのだが、各年度『東京市統計年表』によると、東京市会と一部の区会に多数の法人有権者が存在するほか、大正三年から大正八年まで日本橋区に市議員二級選挙権を有する女子（一名）が存在していたし、大正七年から大正九年まで本所区に市議員一級選挙権を有する女子（一名）が存在していたことが確認されている。

当時、多数の女子は参政権は勿論、政治的な表現の自由さえも制限されていた。明治十三年四月に公布されていた「集会条例」（太政官布告第十二号）では、政治に関する事項を講談論議する集会に軍人警察官・教員・生徒などは参加することも結社への加入も禁じられていたが、女子はこれに含まれていなかった（第七条）。ところが、明治二十三年七月の「集会及政社法」（法律第五十三号）第四条で現役及び予備後備の軍人・警察官・教員・学生・未成年者とともに、女子の政治（政談）集会への参加を禁じていたのである。そして明治二十六年四月の改正「集会及政社法」（法律第十四号）は、女子の政治集会（第六条）と政治結社（第二十三条）を禁じ、明治三十三年三月の「治安警察法」（法律第三十六号）においても女子は政治集会への参加と政治結社への加入（第五条）が禁じられていた。その後、大正十一年三月第四五議会で女子の政治集会への参加を禁ずる規定が削除される「治安警察法」が改正される。このように多数の女子は政治的権利を制限されていたにもかかわらず、多額納税者たる特定の女子は地方自治に参加する特権を享受していたのである。

それでは、当時の東京市住民と公民の実態についてみることにしよう。

明治三十四年十二月三十一日現在の東京市十五区の総人口は百六十三万八百九十四人（男子八九万八、九七二人・女子七三万一、九二二人）、総世帯は三八万一、三三六であった。この中で東京府会議員選挙人の納税資格である直接国税三円以上を納める者は五万三、七八八人（その中、選挙権を有する者は三万五、〇三三人）に過ぎなか

表 (1-4) 東京十五区の世帯・人口数及び市会議員選挙有権者数対比表

() は市会議員選挙有権者数の占める割合

	明治43年	大正元年	大正9年	大正11年	昭和4年
世帯数	466,164(10.99%)	511,188(11.63%)	621,806(8.22%)	640,668(25.23%)	506,700(68.88%)
総人口	1,805,800(2.84%)	2,009,980(2.96%)	2,375,783(2.15%)	2,476,182(6.53%)	2,294,600(15.21%)
男子	962,492(5.32%)	1,084,371(5.48%)	1,272,679(4.02%)	1,334,040(12.12%)	1,265,500(27.58%)
女子	843,308(-)	925,609(-)	1,103,104(-)	1,142,142(-)	1,029,100(-)
有権者	51,240(100%)	59,444(100%)	51,107(100%)	161,657(100%)	348,990(100%)

出典：当該年度『東京市統計年表』より作成
備考：一、明治43年、大正元年、大正9年の市会議員選挙有権者数には法人有権者数は算入せず
二、昭和4年の人口は、同年10月1日の推計を用いた

三、明治43年、大正元年、大正9年の有権者数は当該年12月31日現在のもので、大正11年は同年6月、昭和4年は同年1月29日の確定有権者数を用いた
四、該当年を選んだ理由は、明治44年、大正10年、大正15年に「市制」が改正され、大正10年と大正15年には市会議員選挙権者の資格に変化が生じたからである。

った。即ちこの事實は、市全体人口対比三・三％（二・一五％）、男子人口対比五・九八％（三・八九％）、総世帯数対比一四・一％（九・一九％）という、限られた人のみが選挙権を行使し得たことを物語っているのである。

同じく、同年の東京市会・区会議員選挙有権者数は三万七、一一八人で、市全体人口対比二・二七％、男子人口対比四・一三％、総世帯対比九・一三％に過ぎなかった。

そして大正元年の東京市の総人口は二百万九、九八〇人（男子百八万四、三七一人・女子九二万五、六〇九人）、総世帯は五二万一、一八八であった。一方、同年の市会議員（区会議員）選挙有権者数は五万九、四四四人（五万五、五二八人）であった（表1-4参照）。市会議員（区会議員）選挙有権者の割合は総人口対比二・九六％（二・七六％）、男子人口対比五・四八％（五・一二％）、総世帯対比一一・六三％（一〇・八六％）であったのである。

ところが大正十年四月の「市制」改正によって、大正十年十二月に六万五、九八九人（東京市人口対比二・七一％）であった市会議員選挙有権者数が、大正十一年六月の総選挙では一六万一、六五七人（八・一〇％）に増加するのであった。そして大正十五年六月の改正「市制」による、昭和四年一月の市会議員選挙有権者数は三四万八、九九〇人であった。これは、当時人口（昭和四年十月一日の統計・推計）対比一五・二一％、男子人口対比二七・五八％、総世帯対比六八・八八％であったことを示すのである。

それでは、実際低所得層住民が地方自治団体の議会議員選挙有権者になれなかった根本的な理由を究明してみることしよう。

納税額による制限選挙制度を把握するとき、その社会における納税制度に注目する必要がある。所得源が賃金・俸給など労働代価である場合、個人の納税は「所得税法」が根拠となる。当時日本の場合、明治三十二年二月十日公布された改正「所得税法」（法律第十七号）で個人の所得（第三種）が「三百円満たざるときは所得税を課せず」

（第六条）とされていたが、大正二年四月七日公布の改正「所得税法」（法律第十三号）では第三種所得が四百円未満であれば所得税が課せられないことになって、さらに大正九年七月の「所得税法」改正で第三種所得の免税額が八百円（第二十條）となっていた。

従って、ここでは直接国税二円の納税額を基準にして論点を絞ってみたい。年間所得四百円であるとしたら、月平均所得は三三円三三銭あまりということになる。即ち、月平均所得が三三円三三銭未満であれば納税しないので、選挙被選挙権も得られないのである。ところで、年間所得四百円の者は大正二年当時の「所得税法」第三条第四条規定によって、百五十円を控除した額である二百五十円に税率千分の二十五をかけ、六円二十五銭の所得税を納めることになる。従って月平均所得三三円三三銭の者は選挙被選挙権の納税資格を得たのである。

さて、大正三年の東京の各職種の賃金表（『東京市統計年表』）によると、大工職・左官職の日給平均が一円一五銭、建具職が九五銭、靴職が六五銭、車製造職が八七銭、鍛冶職が七三銭、鋳物職が六五銭、船大工職が一円、そして下男の月給が四円七五銭、などであった。また、『東京府統計書』（大正五年五月）によると、大正三年の市町村立小学校尋常本科正教員（男子）の月俸平均額は三四円九六銭、同小学校尋常科専科正教員（男子）は二八円一三銭、同准教員（男子）は二二円六七銭、同代用教員（男子）は一九円六七銭、同小学校高等科本科正教員（男子）は三六円九九銭、同専科正教員（男子）は三一円六八銭であった。これでわかるように、月所得が三三円三三銭以上になることは当時の賃金水準に照らしてみても相当高いと言えるのではなかろうか。しかし、この所得額で選挙被選挙権の納税資格を決め付けてはならない。

大正二年の「所得税法」第三条第六項によると、「戸主及び其の同居家族の所得はこれを合算し、其の総額に対し適用して算出したる金額を戸主及び其の同居家族の所得に案分して各其の税額を定む。戸主と別居する家族二人以上同居するとき亦同じ」（大正九年の改正「所得税法」では第十五条第二項に規定）であるので、一家三人の所

得が年額四百円になると三人とも納税額での資格は得られるのである。この場合、一人の月平均所得は一一円一二銭と計算されるが、一家三人の中でその他の公民の資格に欠ける対象者があればその人は制度自治における参政権はなくなるということになってしまふのである。一方、立派な戸主で一家を扶養する者であっても彼一人の月所得が三三円三三銭未満（年額四百円未満）であるとしたら、所得税免税のため地方代議機関に参与することも地方議会議員を選挙することもできなくなるのである。大正十四年十一月のときも同じ仕組みであったので、ある区議会議員選挙への立候補者の主張通り、借家に居住する労働者もしくは戸主一人の所得が所得税免税額に該当していた大多数の住民は制限選挙制度下における制度自治の主人公にはなれなかったのである。

それでは、この時期における住民による、社会的存在の共同生活であるコミュニティの形成とコミュニティ内の実際の自治、そして共同生活の領域であるコミュニティの自治と住民組織（アソシエーション）との関係を論究してみることしよう。

第七節 東京の制度自治と住民自治組織

前節でみた通り、参政権は一部の有産階級の専有物となっていたので、参政権を有せざる大多数の市住民は制度的自治政とは無関係の立場におかれていたのであった。

ところで、幕政期の江戸における町政機構は明治初期に破壊され、その後段階的に官僚支配体制への整備過程を辿り、新しいコミュニティの形成と制度化が行われるのであった。しかし、このような官僚支配体制の確立と制限選挙権制度に基づく制度自治が行われたにせよ、住民の社会的生活上台及び経済的生産関係など社会的経済的基盤には大きな変化がなかったことに注目しなければならない。

一方、官僚機構による支配構造が確立されながらも、中央官僚機構は明治二十年頃までに住民組織についてはまったく関心を払わなかった。実際、東京府が各市町村に「衛生組合編成方」（訓令第二十三号）を達したのが明治二十三年九月で、東京市民に衛生組合の設置を義務づけたのが明治三十三年二月のことである。

しかし、明治三十八年十一月二十七日東京市区長会議に府知事の諮問として衛生組合の存廃案が提出されたことや、大正十二年における衛生組合の数（四六一）と大正十三年の衛生組合の数（一九六）を考えると、衛生組合の仕事は住民自治組織が実行していたとは言え、東京市は大正十二年関東大震災が起きるまでにはその住民自治組織については殆ど関心を示さなかったのである。勿論、個人または市政関係者の立場から大正十一年三月当時東京市長であった後藤新平が『江戸の自治制』を出版していたが、それは江戸時代の五人組制度の復活を考えたものであって、既に東京に存在していた住民自治組織とは趣が異なっていたものであった。そして東京市は関東大震災の後関東大震災における住民組織の活動とその成果を認め法学博士穂積重遠に依頼し、初めて東京市内の住民自治組織の実態を調べていたことから東京市と住民自治組織との結び付きの薄さが浮き彫りにされるのである。それでは、

東京市が関心を寄せる前に既に存在していた住民自治組織は何を物語るものであろうか。

東京市（十五区）における創立年次別町内会の数（東京市の調査）をみると、明治十九年以前が八件、明治二十年から二十五年までが十二件、明治二十六年から三十年までが十九件、明治三十一年から三十五年までが三十八件、明治三十六年から四十年までが六十件、明治四十一年から四十五年までが二十六件、大正二年から大正六年までが七十七件、大正七年から十一年までが二百十二件となっていた。これらの住民自治組織の中にはその根源を明治以前に有していたものもあり、特に地主による私的団体（アソシエーション）が共同生活の領域内でコミュニティ化したものも含まれていた。地主たちは新体制の中、住居の安定と社会的経済的政治的地位を確保していたので、公民として中央政治及び地方政治に参加することができたのであった。しかし彼らは、一応制限選挙制度における参政権を有していたものの、そのすべてが中央または地方代議機関に参与することができたわけではなかった。従って彼らは各自の利益と、権利に関わる諸問題を自主的に処理する私的団体を形成し、その私的団体のリーダーたちは住民自治組織として発展する段階においても主動的役割を行使していたのであった。そして一定地域における住民多数が任意で自治組織（コミュニティ）をつくり、その組織を通して構成員の利害問題を解決していくことは、例えそれが法律的根拠及び意義は持たなかったにせよ、「自ら、自らの問題を、自ら行う」という自治の実践であり、制度自治とは異なる地域内の事実自治の体现であったということが出来る。大正十三年に『町会規約要領』をまとめた穂積重遠博士は「東京各区内の各町なるものは、自治制上何等独立の法律的意義のないものであり、その社会的経済的意義も段々喪われ、ただ地名たるに止まることになりそうな形勢になってきた」と前提した上で、「所謂町会なるものは、現行自治制に於て何等法律上の根拠がない所が実に此町会なるものの生命である。法律によって天降りのに与えられた自治制の形式に、真実の共同生活の血と肉を盛るものが、即ち町会である」と言っていたことは、当時の制度自治に盛り込まれていなかった町の中に存在する住民組織の意義を明確にするものであ

表 (1-5) 東京市民の制度自治と住民自治への参加比較

区	(1)大正13年 10月1日現在 の世帯数	(2)大正14年 10月1日現在 の世帯数	(3)大正14年 4月現在の 町会会員数	(1)に占める (3)の割合 (%)	(4)大正14年 11月の区会 選挙有権者	(5)大正15年 6月の市会 選挙有権者	(6)大正14年 10月の25歳 以上の男子	(6)に占める (4)の割合 (%)	(6)に占める (5)の割合 (%)
麹町	11,974	10,219	6,556	54.75	3,947	4,269	12,349	31.96	34.57
神田	23,569	26,599	18,429	78.19	8,988	11,726	27,979	32.12	41.91
日本橋	18,401	18,994	14,916	81.06	8,397	9,371	21,977	38.21	42.64
京橋	23,008	25,889	13,527	58.79	6,509	10,677	29,151	22.33	36.63
芝	36,903	36,084	21,662	58.70	12,060	12,725	39,918	30.21	31.88
布	19,263	19,146	10,923	56.70	6,851	6,944	19,766	34.66	35.13
坂	11,604	11,664	7,363	63.45	4,600	4,636	12,862	35.76	36.04
赤	17,276	15,888	11,701	67.73	5,338	5,991	17,481	30.54	34.27
四	27,283	26,877	23,781	87.31	*10,308	10,617	29,038	35.50	36.56
牛	33,529	32,610	25,029	74.65	11,930	12,147	33,804	35.29	35.93
小石川	28,138	28,042	21,307	75.72	11,070	11,264	29,672	37.31	37.96
郷	39,909	39,866	37,429	93.78	9,844	17,426	42,128	23.37	41.36
下	50,926	53,273	45,776	89.88	*18,904	27,633	56,713	33.33	48.72
浅草	42,714	47,807	29,064	68.04	*12,763	20,006	52,996	24.08	37.75
本所	32,928	36,894	23,170	70.38	6,179	11,584	42,204	14.64	27.45
深川									
合 計	417,353	429,852	310,633	74.43	137,688	177,016	468,038	29.42	37.82

出典：東京市社会局社会教育課『町会規約要領』修正再版（大正14年）、大正13年『東京市市勢調査統計年表』、大正14年『東京市市勢調査統計年表』、第23回『東京市統計年表』（昭和2年刊）
備考：*牛込区、浅草区、本所区は大正15年2月の総選挙における確定名簿による

た。

表1-5を参考されたい。町会組織率では、山の手地区に属する区に比べ、下町に属する区の方が比較的高いのである。そして、二十五歳以上の男子数に占める市・区議会議員選挙有権者数の割合と、世帯数に占める町会会員の割合を比較してみると、制度自治と事実自治のどちらが住民に密着していたのかわかる。

右の比較を可能にしたのは、明治・大正期における制度的地方自治と実際の住民自治の乖離の所以である。しかし、大正十四年当時の東京市全世帯数に占める町会会員数の割合が市平均七四・四三%を示しているとは言え、その中身を究明せずには実際の住民自治を充分に説明することはできない。

さて、住民自治組織の相当数は制度自治を補う役割をはたしていたことは事実であったが、それが補助的行政組織ではなかったことは言うまでもない。大正十四年（財）東京市政調査会の調査に、住民自治組織から次のような声が寄せられていた。³³⁾

一、「私共町会の役員として町会の役員として町会の事に携わっているものから考えてみると、区役所では町会というものを誤解して居りやせぬかと思われる点がある。ツマリ町会は区役所の下働きの積りに考へて居るのではなくらう乎。」、「国家行政のために多少助けをする事は町会の義務であることを認むるが、今日迄の様に無暗矢鱈に何も彼も町会へ押し付けて来る。ソレも余りに不統一であるし、余りに町会、町会長というものを軽視するの傾あるが故に私は忌憚なく今ここに其反省を促すのである・・・」

一、「町会と言うまでもなく、其町居住者の自治団体であり、天降りの法規に何等拘束を受けず、其町の幸福を図り利益を増進する上に於て是なりと認めることに向かつて事業を実行するところに真の価値あり」

一、「自治体の要諦は自治体それ自身の自覚なり。決して公法の保障も哺育も必要なきなり」

一、「町会は自治体にして全く自ら治むるもの」

一、市区役所は「役所風の態度を止め親切にせよ」

一、「町内有志を以て組織している町会に対し、（役所が）命令的に色々の用務をさせることは、如何にも迷惑至極」

一、「町会は住民の自発的に起こしたもので市・区・警察等に何等拘束されることが住民の利益なるもの」

一、「官公署は全然法令上認めざる町内会に対し、種々の調査もしくは宣伝等を依嘱するのは矛盾」

勿論、住民組織の中には私的団体として排他的な活動に従事するものもあったし、それゆえに住民組織が選挙基盤として利用されたり、同一地域内で組織と組織が争う例も少なくなかった。これらの住民組織は明らかに、アソシエーションである。しかし、このような現象は当時の社会体制の歪み即ち住民の階級化・差別化などに起因するところが大きかったのであった。「月給取りの階級冷淡」とか、「婦人が世帯主の場合、その取扱いが難しい」とか、「補助金の必要性」とか、「政治的道具に利用される余地あり」という住民組織関係者の声がそれを物語ると言えよう。ところが、これに関して当時の東京市側（社会教育課長）は「我國民は久しく封建の専制に慣され来りたる遺習を存し、自治の訓練に於いて未だ充分なりということが出来ない。この点よりして町会事業の遂行に猶幾多の困難あること亦事実であります」と言³⁴⁾って、自治の発展されない原因を住民の自治の訓練不足にあるとしたのであった。しかし東京都社会教育課長は、当時活動していた住民自治組織の置かれていた状況を充分把握していなかったものであった。というのは、その文書が書かれる前に自治体が住民自治組織の存在とそのメリットを認め、それを指導育成し、自治行政に活用していた例³⁵⁾があったからである。またこれとは異なる事例だが、自治体側が企てていた町会連合会構成案が町会側の反対で流されたこともあった。自治体側が推進した計画を住民自治組織の反対で自ら撤回したのは法的制度的根柢がなかったからであったということもできるが、当時の制度自治の矛盾や、市と区と町が縦割り関係になかったことを示していたとも言える。³⁶⁾

明治・大正期に結成された法的制度的根柢のない住民組織は慶弔、衛生、兵事、祭事、自警、救済、官公署との連絡事務など、住民生活と密接な事業を行っていた。その中には行政機関との関わりのある事務も含まれていた。で、住民組織と行政機関とは何らかの形で連携されていた。しかし、行政機関側からすれば法的根柢もなく政治制度上の問題などで住民組織に積極的な対応もできず、住民組織側としても内部の限界を克服することができなかった。例えば、住民組織は、地域住民が普遍的に会員に加入できる任意性は確保していたものの、構成員の加入資格の問題、財政負担の問題、行政機関との関係では対等な地位が得られないなど、様々な問題を内包していたのである。さらに、どの組織であれ中心的役割を果たすリーダーまたは勢力が存在するわけであるが、貧富の差が顕著であるところの住民組織は運営のイニシアチブがいわゆる地域ボスに傾かざるを得ない問題等に直面していた。一方、地域内住民が階級・職業・身分・血縁などの同質的要素を有し、かつ共通の目的を追求しようとする意志が強力であったとすれば、住民は個々の利益と権利を確保する一手段として住民組織を形成することができ、その組織を通して効果的に共通の目的を達成することができたであろう。

それでは、当時の住民組織の誕生過程と会員状況を四つの事例で見えてみよう。

神田区、今川小路共睦会の例。同会は明治二十七八年の日清戦争の講和後、出征軍人の凱旋する際、今川小路一丁目・二丁目・三丁目の有志者たちが相互協力して歓迎会を行ったことが発足のきっかけであった。その後、衛生事業を行う組織をつくるため明治二十八年十二月三カ丁目に居住する住民の中から賛成者が会合し、各丁目から五名ずつ十五人の協議委員が選ばれ、その委員たちが発起人となって準備に進み、翌明治二十九年四月発起人協議会を開催、規約を設け、二百六十八名の加入者をもって今川小路共睦会が設立されたのである。それから、同会

の大正十四年四月一日現在の会員数は三百九十二名に増加していた。ところで大正十三年十月一日現在における今川小路一丁目・二丁目・三丁目の住居数（世帯あるもの）は四二九を数え、総世帯数は四六一（普通世帯四四二、準世帯九）であった。ちなみに、大正十四年十月一日現在の総世帯数は五八四（普通世帯五六六、準世帯一八）であった。すると、大正十三年の世帯数を基準にしてみても、七十世帯（一五・二％）は町会会員に加入していなかったことが明らかであり、これは町会が居住世帯全体を包含していなかったことをあらわすものである。

日本橋区、通旅籠町町会の場合。ここでは明治維新後表地主たちが地主会を組織して神社の祭事など町内自治的事務を処理してきたが、その後町内居住者が組織した睦会と合同して通旅籠町睦会と称した。そして明治三十三年七月府令により衛生組合が設けられた。それから関東大震災後大正十三年七月、通旅籠町睦会と衛生組合が合併され通旅籠町町会となったのであった。大正十四年四月一日現在における町会会員数は六十七名であった。ところで、大正十三年十月一日現在の住居数は七十（世帯あるもの六十九）で、世帯数は七十三（全部普通世帯）、大正十四年十月一日現在の世帯数は七十（〃）であった。従って少なくとも三世帯以上は町会に加入していなかったことがわかる。

麻布区、新堀町町会の場合。新堀町には明治二十七二十八年頃地主家主階級の有志会があつて、十数名の有志より自治的事務を行っていた。ところが大正九年、これに反感を抱く一部の住民が睦会を組織して、有志会と睦会は事毎に対立するのであった。それで双方に関係のない町内有志たちが仲裁に乗出し、大正十一年町内全住民の了解を得て新堀町町会を設立することができたのである。ちなみに、設立当時の会員数は四百二十六名（隣組四十）であったが、大正十四年四月一日現在の会員数は四百三十五名となるのである。ところで、新堀町の大正十三年十月一日現在の世帯数は四四五（住居数四四二）で、大正十四年十月一日現在の世帯数は五二六に増加したのであった。この新堀町の場合も、少なくとも十世帯以上は町会に加入していなかったのである。

京橋区、元数寄屋同志会の場合。元数寄屋同志会が設立されたのは明治三十八年三月であった。同志会の設立動機は、日露戦争に際して軍資金献納あるいは慰問袋その他住民の絶対的な協力なくしてはできない問題への取り組みであった。その後大正九年から住民自治組織を法人にするという気運が高まり六千円の寄附金を資金にして、大正十一年十二月四日全国で初めて社団法人となったのであった。元数寄屋同志会は、後に有名になった(社)銀五同志会の前身である。ところで、この元数寄屋町一・二・三・四丁目の大正九年十月一日現在の世帯数は合計百二十五(準世帯一)で、大正十三年十月一日現在は住居数九十六・世帯数九十五(準世帯三)で、大正十四年十月一日現在住居数百十(準世帯一)であった。一方、元数寄屋同志会の会員は大正十四年四月一日現在百三十八で、その後(財)東京市政調査会が調査した大正十五年当時は会員数が百六十となっていた。そうすると、元数寄屋同志会は、居住住民だけの自治組織ではなかったことが明らかになる。この同志会は設立当時から、「元数寄屋町一丁目より四丁目までに至る戸主もしくは同町内に不動産または商店・事務所・倉庫等を有する者をもって組織」された団体であった。従って、当時元数寄屋町に居住していた準世帯住民までが同志会に加入していたかどうかは疑問に残ると言わざるを得ない。

ここで、住民組織の観点からみる組織成員及び、住民組織の会員資格の範囲はどこまでなのか等を知るため、大正十三年に東京市社会教育課が調べた「町会規約」⁴⁾の中、会員に関する規定例を取り上げてみよう。

Aの例 (第二条) 「町内居住者を以て組織」

Bの例 (第五条) 「本町居住者及び縁故者を以て会員とす」

Cの例 (第二条) 「本会員は常に町会費を支弁する人々を以て会員とす。但し、町内費は一カ月に付一級公民は五十銭、二級公民は三十銭、其他は二十銭を支出するものとす」

Dの例 (第三条) 「本会は△町△丁目居住者の全戸主を以て組織す」

Eの例 (第一条) 「本会は△町居住者及び居住せざるも△町に土地・家屋又は店舗を有するものを以て組織す」

Fの例 (第三条) 「本会は町内に居住し、世帯を構える者及び町内に地所・家屋或は店舗ないし事務所・工場を有するものを以て会員とす」

その他町会規約の会員に関する規定も、右の例と大同小異である。これを見る限り、当該対象地域に居住する者は住民組織の会員になることができたことと受け止められる。しかし実際には、世帯主もしくは戸主をもって一会員としていた。そして当該対象地域に財産または営業上の拠点を持つ者は住民組織の一員になれたのである。ところで、住民でありながらも住民組織に加入されていないケースが存在していたことは既に述べた通りである。その原因については、次の五つが考えられる。

一、会員加入が住民の任意に任されていた

二、貧困世帯、一時居住者(準世帯)、世帯主の長期不在などのため、会員加入を留保する場合もあり得ること
三、母子世帯即ち、戸主が婦人で、家族の中に成人男子がいない場合には、住民自治組織に加入せず隣家の世話になるケースもあり得ること

四、公的救済対象者が世帯主(独身世帯)として登録されていた場合

五、公民として認められていなかった外国人世帯には会員資格が事実的に認められなかったこと

勿論日本人の場合、以上の一から四までの要素が複合していたケースも考えられる。その中でも特に、婦人が世帯主の場合、それをどう取扱うかはかなり微妙だったであろう。当時は「婦人は良妻賢母の職に充実すべきだ」という「天職」観が世相観念であったし、婦人は原則的に参政権も認められず、大正十一年に「治安警察法」が改正されるまでは婦人の政治集会への参加も禁じられていた時代だったので、住民自治組織とはいえ、男子戸主と対等の立場で活動するには困難があったであろう。だからと言って、母子世帯すべてが住民自治組織への加入を認めら

表(1-6) 東京市の貧困層住民居住地区における世帯構成と住民自治組織への加入状況

対象地域/区分	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	町会設立年度
神田区のA町	660	124	18.79	400	470	509	400	85.11	明治32年
牛込区のB町	1,565	149	9.52	1,341	1,645	1,652	1,350	82.07	明治37年*
“ のC町	1,467	220	14.99	938	1,051	1,033	380	36.16	明治33年
本郷区のD町*	1,786	149	8.34	1,970	2,235	2,192	1,960	87.70	大正10年・13年
小石川区のE町	670	111	16.57	541	649	608	200	30.82	大正5年
“ のF町	1,044	612	58.62	1,000	1,055	1,047	130	12.32	明治43年
“ のG町	1,716	187	10.90	1,564	1,840	1,813	543	29.51	不 明
浅草区のH町	2,858	726	25.40	2,295	2,332	2,050	1,627	69.78	不 明
“ のI町	1,547	160	10.34	1,373	1,329	1,470	1,230	92.55	不 明
“ のJ町	2,404	189	7.86	2,180	2,196	2,247	1,826	83.15	不 明
“ のK町	1,369	108	7.89	1,114	1,230	1,312	1,022	84.95	不 明
“ のL町	449	151	33.63	375	388	433	380	97.94	不 明
芝 区のM町*	748	627	83.82	382	420	499	約500	100	不 明
四谷区のN町*	1,239	271	21.87	1,127	1,226	1,192	なし	0	町会なし
下谷区のO町*	2,409	125	5.19	2,143	2,161	2,373	2,163	100	不 明
本所区のP町	575	225	39.13	421	446	454	89	19.96	不 明
“ のQ町	1,939	104	5.36	1,380	1,290	1,571	175	13.57	不 明
“ のR町	1,169	109	9.32	920	808	904	376	46.53	不 明
合計・平均	25,614	4,347	16.97	21,464	22,744	23,359	14,351	63.10	

出典：大正9年『東京市市勢統計原表』第一巻、大正13年『東京市市勢調査統計原表』第一巻、大正14年『東京市市勢統計原表』、『都市公論』第3巻第7号、『東京市町内会に関する調査』昭和2年、『神田区史』、『牛込区史』、『本郷区史』、『小石川区史』、その他より作成

備考：(1)は大正9年10月1日現在の世帯数、(2)は大正9年6月現在の貧困世帯数、(3)は、(1)に占める(2)の割合(%)、(4)は大正13年10月1日現在の住居数、(5)は大正13年10月1日現在の世帯数、(6)は大正14年10月1日現在の世帯数、(7)は大正14年4月1日現在の町会会員数、(8)は、(5)に占める(7)の割合(%)
：大正13年の住居数には世帯有と世帯無を合わせたもの、そして世帯数には普通世帯と準世帯を合わせたものである。

*：牛込区のB町には衛生組合があり、本郷区のD町には町会が二つ、そして芝区のM町は南町と北町に、四谷区のN町は一・二丁目に、下谷区のO町は町地と公園地に分かれている。

れなかったとは考えにくい。というのは、当時の家族制度から、同居せず成人男子が家族の中にいれば彼が世帯を代表して住民自治組織に加入することができたはずだからである。とすると、住民が住民組織に加入しなかった主な理由は、住民の意志であったということが出来る。そこで、貧困のため住民自治組織に加入できなかったという仮説を立て、すべての事例にこの仮説があてはまるかどうか、検証してみよう。

麻布区の宮村町では「住民間の貧富の差が著しく、この両側を連繫する中産階級の勢力が弱かったので、有志による町会創立計画も毎毎挫折に終り」、大正十二年十一月二十五日に至って町会ができたが、それ以前は宮村町は区内無町会三町の一つであった。この事例に限ってみれば、貧富の差、貧困層の存在、生活共同体の連帯感の欠如などが、町会設立の遅れの原因であったということが出来る。

ところで、表1-6を参考されたい。当時「細民」が多く居住していた町を選んで、居住世帯と町会への加入状況を表にしてみた。

小石川区F町は世帯数の変化はないものの、大正九年時点で貧困層住民が多く(五八・六二%)居住している。一方、町会会員数は大正十四年四月一日現在百三十名(加入率二・三三%)に過ぎない。ところで、この小石川区F町には明治四十三年一月に「交和会」という住民組織が設立されており、「交和会」は一部住民の排他的組織(アソシエーション)として機能していたことがわかるのである。その他、牛込区C町、小石川区E町、小石川区G町、本所区P町の状況も小石川区F町とそれほど変わらないのである。

しかしそれとは正反対に芝区M町の場合は、貧困層住民が多数(八三・八二%)を占め、なおかつ町が南北に分かれているにもかかわらず、それぞれに自衛組合が組織されていたのであった。これは、貧困層住民の協同・団結を背景にして、一つのコミュニティを形成していたことをあらわすものであるといえよう。

本郷区のD町の場合は町会加入率が高いが、町会が二つ(駒込神明町町会と駒込神明町上町会)存在している。

これは、地域としてのコミュニティは一つであるが、二つのアソシエーションが対立することによって、コミュニティが分裂状態にあることを物語るのである。それから、昭和三年八月にはD町内に町会が三つとなるのである。即ち、糞尿汲取問題に端を発して駒込神明町町会より新しく駒込神明町本町会が独立するのである。

註

- 1) 後藤新平『江戸の自治制』二松堂書店、大正十一年、二七二頁。
- 2) 浅草区役所蔵版『浅草区誌』上巻、大正三年、八八頁。
- 3) 赤坂区役所『赤坂区史』、昭和一六年、二三八頁。
- 4) 例えば、寺社人は寺社奉行の所管であったので、町地に居住していても町奉行の支配は受けなかったのである。武家の場合も、武家の自治が行なわれた。一方、前掲『江戸の自治制』によると、「一面都民の一員として、亦全都自治の責を分担す、即ち全市民と共に需用する上水の如き、道路橋梁下水の如き、市街警戒の如き、火災消防の如き、町家と同じく共同自治に任ずる類是也」と記し、江戸がコミュニティであったかのように解釈していた。しかし、これは政治的参加の不平等を前提とした封建体制における生存のための共同社会の一部分に過ぎない。前掲『江戸の自治制』、九二―一〇一頁、一二八―一四四頁参照。
- 5) マッキーヴァー(中 久郎、他)『コミュニティ』ミネルヴァ書房、一九七五年、一七八頁、四七頁、一五四頁。
- 6) 田川大吉郎『都市政策汎論』白揚社、大正一四年五月、四五頁。田川大吉郎は後藤新平の「江戸の自治」論を否定する立場であったが、『都市政策汎論』が出版された当時もやはり、住民と公民の政治的な差別や、男女の権利の不平等は依然続いていたのであった。
- 7) 幸田成友『江戸と大阪』増補版、富山房、昭和十七年五月、五七頁。
- 8) 東京市役所『東京市町会時報』第二巻第四号、昭和十二年十月、五五頁。
- 9) 前掲『浅草区史』上巻、八六―八七頁。

- 10) 小石川区役所『小石川区史』、昭和十年、一四九頁。
- 11) 穂積陳重『五人組制度』法理研究会、明治三十五年、一四頁。穂積陳重『五人組制度論』穂積奨学財団、大正十年、五九〜六四頁。
- 12) 芝区役所『芝区誌』昭和十三年、九六〜九七頁。
- 13) 前掲『赤坂区史』の四八七頁以下に収録されている、『青山御手大工町「日記」』参照。
- 14) 江戸時代の町政機構は明治二年に廃止されたが、地域によっては、地主会、町総代、世話人会、睦会、若衆会もしくは若衆組合といった共同の関心事項を追求する住民による任意組織体は破壊されず、温存していた。
- 15) 大日本帝国議会誌刊行会『大日本帝国議会誌』第十二巻、昭和四年、三八八頁。
- 16) 武藤山治『政治改造運動』実業同志会、一九二四年、九八〜九九頁。
- 17) 『東京府布達全書』（東京府布達乙第七六号）東京都公文書館蔵。
- 18) 大山郁夫『政治の社会的基礎』東京同人社、一九二三年、四三二頁。『明治九年東京府管内統計書』によると、華族四七六戸、士族三万九六一戸、平民二万七、二二七戸、合計二万五八、六六四戸であった。当時東京府の華族及び士族は全体の一二%を占めていた。
- 19) そして明治二十三年五月に公布された「府県制」では、「府県内市町村の公民中選挙権を有しその府県に於て一年以来直接国税十円以上を納める者は府県会の被選挙権を有す」（第四条）とされていた。これが明治三十二年三月の改正「府県制」では被選挙権の資格には変化がなく、選挙権の資格は「府県内の市町村の公民にして市町村会議員の選挙権を有し且其の府県内に於て一年以来直接国税年額三円以上を納める者」（第六条）と定められていた。それから、この条項は大正十五年六月、「府県内の市町村公民は府県会議員の選挙権及び被選挙権を有す」と改められる。

- 20) 三級制は『市制町村制』第十三条に規定されていた。即ち、選挙人中直接市税の納額多き者を合わせて選挙人総員の納める総額の三分の一に当る可き者が一級、一級選挙人の外直接市税の納額多き者を合わせて選挙人総員の納める総額の三分の一に当る可き者が二級、その他の選挙人を三級とした。
 - 21) 大山郁夫『現代日本の政治過程』改造社、一九二五年、九三頁。
 - 22) 大正十年四月の改正「市制」においても「被選挙人は各級各選挙区に通して選挙せられることを得る」とされていたが、大正十五年六月の改正「市制」で当該条項は削除となった。
 - 23) これに関しては、前掲『大日本帝国議会誌』に収録されている、第二四回、第二五回、第二六回第二七回、第四一回、第四二回、第四四回、第四五回、第四六回、第四九回、第五十回の帝国議会貴族院・衆議院議事録と、『斯民』第十二巻第五号（大正十四年五月）及び、雑誌『東洋経済新報』（第四五四号から第四六一号まで）などを参考にした。
 - 24) 大正十四年十一月に実施された東京市の区議会議員選挙に立候補したある候補者は、「東京市民の八割を占むるものは借家人なり。帝都復興の先駆者たるものも亦借家人なり。而も、上は帝国議会より下は市会区会に至るまで、総ての代議機関に参与するもの多くは是れ地主！然らずんば、家主！何事ぞ。此の如くして吾人借家人の利益は常に無視されつつあるに非ずや」と、主張していた。『都市問題』第二巻第五号（大正十五年五月）、一〇四頁。
- だが、本文で説明していたように、借家人だから代議機関に参与できないというのは論理に欠ける。それよりむしろ、低所得のため所得税納税の対象になれず、営業基盤のないため営業税納税対象にもなれず、土地を持たないため地租を納められない、財産がないため直接国税・直接市税を納められない、それゆえ納税額制限に引っかけられて選挙被選挙権の資格が得られない、というのが正しい論拠であると言える。

25) 明治二年三月十七日旧名主制が廃止され、同年六月八日家主が町務に關与することが禁じられ、月行事・五人組などの名目も廃止された。

26) 明治十二年十二月二十七日の太政官達第五十四号によって内務省内に「中央衛生会」が、府県には「地方衛生会」が、各町村には衛生委員が置かれることとなった。それに従って東京府も明治十三年三月「地方衛生会」を設置したが、明治十八年八月十七日東京府布達丙百八号により衛生委員を廃止、その事務は区長(戸長)に引継がれる。そして各区に「区衛生会」または「衛生協会」が組織されるが、この組織は住民自治組織ではなく、知識人などを中心とした任意団体であった。それから、内務省は明治二十年八月十五日「虎列刺予防消毒心得書」を府県に示達するが、その第一章第一条に「区戸長は各町村に便宜組合を編成」するように定められていた。

その他の大都市における住民組織結成時期や行政との關係をみても、当時の中央官僚機構は住民組織についてそれほど関心を示さなかったことが明らかである。横浜市は明治三十年頃、衛生組合を組織した。名古屋市は明治二十六年に「町総代」制度を復活したが、「町規約準則」を定めたのは昭和二年であった。大阪市は昭和十三年以前は住民組織について放任主義に臨んでいた。神戸市は明治三十年頃衛生組合を組織させていたが、町内会が衛生組合から分離されるのは昭和八年からであった。それから、京都市が「共同組合設置標準」を市民に諭達したのは明治三十年であった。

27) これは明治三十年三月の「伝染病予防法」第二十三条に基づき、明治三十三年二月二十二日東京府が「衛生組合設置規程」(東京府令第十六号)を定め、同年七月一日から施行するようにしたものである。しかし東京市内各区の地域(町)にはそれ以前に既に衛生組合が存在していた。そしてその設置時期が一致しないことから、東京市が積極的に介入していなかったことが分かる。

28) 橋本正己『公衆衛生と組織活動』誠信書房、昭和三十年、八二頁。

29) 東京市役所『東京市町内会の調査』、昭和九年、一四頁。

30) この時、東京市社会局社会教育課は『町会規約要領』(大正十三年十月一日)を出版した。

31) 前掲『東京市町内会の調査』、一〇頁。

32) 前掲『町会規約要領』、四頁、六、七頁。

33) (財)東京市政調査会『東京市町内会に関する調査』、昭和二年、四七、五〇頁参照。

34) 「東京市政調査会」が大正十一年に各区区会議員中の一八一名を対象に調査した結果、町会会長・副会長またはその他役員として町会に關係を有するものが一四〇名であった。これは調査対象の七七%を占めるほど高い数値で、当時の町会役員と区議會との深い関わりを示すものである。『町会時報』大正十一年八月十日、一〇四、一〇五頁参照。前掲『東京市町内会に関する調査』、一一〇、一六〇頁参照。

35) 修正再版『町会規約要領』「改正に際して」、大正十四年十月一日、二頁。当時社会教育課長が指摘していた「住民の自治の訓練の不足」の論理は、制度自治への参加が封鎖されていた当時の選挙制度等の矛盾を踏まえたものではなかったし、あくまで官僚の視点であったことを指摘して置きたい。

36) 下谷区では大正十一年当時区長が町会の存在とそれが区政へ及ぼす効果に着目し、庶務掛に町会の調査に当たらせ、区内各方面からの意見を参考にした上で、それまでに町会を有せざる各町に町会の設立を勧誘した。その後同年十月十三日、コレラ病予防に關する町会長協議会席上で町会連合会設立の件が論議され、区内六十五の町会による連合会の発会式を挙げたのが同年十二月五日であった。そうして翌大正十二年四月十八日の創立總會で規約が議決され、「事務所は区役所に置き」、大正十四年には会長に下谷区長が、副会長に庶務課長がそれぞれ推薦され、「市の公吏で法制上の代表者たる区長が区民の私的自治団体である町会連合会の会長を兼ねることによって、從來単なる私的団体に過ぎなかった町会連合会が名実ともに市区政補助機関の役割を果たすこと」にな

るのであった。区長が町会連合会会長になったのは大正十四年六月十一日の規約改正以降であって、最初は会長副会長を置かず委員の理事組織となっていた。下谷区役所『下谷区史』昭和十年、一〇九九頁。下谷区は大正十二年から大正十四年まで町会連合会に年額一千円（大正十五年からは二千円）の補助金を支給し、町会連合会は（昭和二年まで）この補助金の一部を各町会に補助金として配分していた（二一〇四頁）。

37) 日本橋区では大正十二年に町会連合会の設立計画を立てていたが、結局町会側の反対で実らなかった。小石川区では大正十三年八月十五日区役所で町会連合会設立協議会を開催したが、異論があつて設立に至らなかった。結局小石川区町会連合会が設立されたのは昭和二年十二月であつた。前掲『東京市町内会の調査』、一二〇頁。東京市役所『東京市町会事業概要』昭和三年、一二四―一二五頁。小石川区役所『小石川区史』昭和十年、七九四頁。

38) 明治四十四年の改正「市制」によって行政区としての区は、公法人として規定され、市も区もそれぞれ人格を異にする独立の公法人の地位を与えられた。殊に東京市には特別の地位が与えられ、大正十四年当時区議会を有していた自治体は東京市のみであつた。当時の区の地位と権限に関する文献としては、磯村英一『区の研究』市政人社（昭和十一年）がある。

39) 殆どの町会の主な収入は会員会費で、その他寄附金並びにそれ以外の収入（利子、雑収入など）をもって補充していた。そして会費徴収方法としては均一主義と差別主義がとられ、差等基準としては家屋の位置、家屋の面積、家屋の種類、家屋に対する居住者の所有関係、家屋において営む業務の種類、公民階級などが適用された。

前掲『町会規約要領』、前掲『東京市町内会に関する調査』

40) マッキーヴァーは、「関心の増大に伴って、コミュニティは明らかにそれら関心を実現するため存在する」し、「関心は共同生活の中でのみ実現できるために、コミュニティも存在するようになる」、そして「コミュニティ

の生活はアソシエーションの諸形式を包含しており、いわばアソシエーションの骨格に、生きた血と肉をまとわせるようなものである」と規定していた。前掲『コミュニティ』、一二七頁、一五二頁。

41) 『神田区史』神田公論社、昭和二年、六一―六二頁。

42) 大正十三年『東京市市勢調査統計原表』第一巻及び、大正十四年『東京市市勢統計原表』より。
大正九年の統計は、大正九年『東京市市勢統計原表』から抜粋した。

43) 日本橋区役所『新修・日本橋区史』下巻、昭和十二年、一七八頁。

44) 麻布区役所『麻布区史』昭和十六年、五六四頁。

45) 前掲『町会規約要領』、前掲『東京市町内会に関する調査』、前掲『東京市町会時報』より。

46) 前掲『町会規約要領』から抜粋。

47) 前掲『麻布区史』、五六九頁。

48) 本郷区役所『本郷区史』昭和十二年、五九三頁。

第二章 戦前期（昭和元年～昭和二十年）における町会の整備と婦人・外国人の組織化

第一節 町会整備と統制をめぐる幾つかの問題

大正十五年六月「東京市町内会無用論」という論文を通して「東京市に於て町会は無用」であると痛烈に批判していた吉川末次郎氏が、昭和十五年十二月には「部落会町内会利用の限界」という論文で「町会の有用性」をもって彼の修正意見を発表していた。¹ 彼は「交隣小地域私的自治団体の行政機能が、不当に過大視されつつある」という基本的見解を改めずに、日中戦争と戦時経済への取組みに町会及び隣組のような末端組織の必要性があることで、修正意見を出したのである。

ところで、戦後GHQによる町会の廃止を「断絶」の一つの区切りとするならば、昭和十三年四月以降の町会整備及び統制も「連続」か「断絶」かの一つの区切りとしてみることができるのである。というのは、昭和十三年以降の町会の整備統合によって多くの住民任意団体が姿を消し、新しく生れ変わったにせよ、かかる団体にとっては明らかに「断絶」だったからである。私的団体（アソシエーション）は結成と解散それぞれの段階が「断絶」である。しかし、その「断絶」が任意なのか強制なのか、そしてその行為あるいは措置をめぐる諸要因の働きによって、「断絶」の意義が異なってくるのである。こういった要素を踏まえつつ、町会の整備統制に関わる幾つかの問題を検討していきたい。

東京市は昭和七年十月市域拡張が行われ、既存の十五区から三十五区になった。その十五区体制時代における大正十五年までの東京市の住民組織については前章で述べた通りである。その旧市域には、大正十三年四月現在九二五町会、大正十四年現在一、一三三町会、昭和二年十月現在一、三二九町会、そして市域拡張直前である昭和七年

九月現在一、二六五町会が存在していたのであった。これらの住民組織は前章で触れたように、その生成過程や機能などもまちまちで、任意性を保ちつつ、区によっては行政の補助機構となったところもあったのである。

ところで、市は大正十五年十二月六日「市役所処務規程」（訓令甲第五十四号、『東京市広報』一三〇四号、十二月九日）をもって教育局社会教育課が「自治訓練に関する事項」を分掌、それを成人教育掛が担当し（『東京市広報』一三二〇号、十二月二十三日）、昭和二年十二月二十八日には「区役所処務規程」（訓令第六十四号）をもって庶務課庶務係が「町会に関する事項」を分掌、町会関係に対応していくのであった。

一方、東京市会は昭和四年九月二十日議員五十九名の連名をもって「町会ニ関スル制度調査委員会設置ノ建議」を上程、十月十八日の会議でそれを議決した。² その結果「町会制度調査委員会」が設置され、「町会制度調査委員会」は昭和六年五月七日、文書課より町会制度整備に関する調査資料を提出してもらい、これを各委員が研究の上審議することにした。この文書課提出資料は各区長の意見を参考にしたもので、①名称の統一を計ること、②区域に關し一定の標準を設けること及びその錯綜を避けること、③一町会区域内に小区画を設けること、④役員の種別を簡単にし、其の選任方法と共に統一を計ること、⑤事業を町会規約に具体的に明記すること、⑥事業の整理統一・隣接町会相互間に於ける事業の共営等に依り町会の経費を節約し会費負担の軽減を計ること、⑦町会の聯絡統制機関として聯合会を設けること、⑧町会規約準則の制定其の方法により町会設立手続を定めること、であった。³ 議案が議決されてからここまで至るのに一年六カ月が経っていたのは市会議決の結果であったと言えよう。そしてさらに九カ月後である昭和七年二月二十七日委員会が開催され、そこでまとめられた「町会に関する制度調査委員会意見報告」が六月の市会本会議で可決されるのであった。その意見報告の内容は、次の通りである。

一、輓近市民生活ノ複雑ニ伴ヒ、本市各町会ハ克ク市民生活ノ向上發展ニ貢献スル所甚大ナルモノアリト雖、未

ダ其ノ体制並運用上遺憾トスル所尠カラズ。仍テ理事者ハ速ニ町会制度ヲ整備シ其ノ機能ヲ完カラシムベク適当ノ措置ヲ講セラレムコトヲ望ム。

二、本市ノ町会ハ自治ノ本義ニ則リ市民生活各般ノ事項ヲ処理シ、自治制ノ発達ニ寄与シツツアリ。之一ニ町会役員ノ奉公的努力ニ依ルモノナリト認ム。仍テ理事者ハ此ノ町会役員ノ功勞ニ対シ速ニ適當ナル表彰方法ヲ制定セラレムコトヲ望ム。

この意見報告をみると、市当局の考えと市会の名分が調和された形ではあったが、町会役員への表彰を要望すること以外は極めて曖昧な内容であった。

さて、昭和六年十月各区会における町会制度調査委員会の代表者により「全市町内会統制に関する联合会」を組織、統制原案の作成を深川区町会調査委員会に委嘱するのである。深川区町会調査委員会がまとめた統制原案は、「全市内町内会を以て東京市町会統制会を組織し、各区に其の分会を置き、市長を統制会委員長、区長を分会長と爲し、本会事務所を市役所内に、分会事務所を区役所内に置き、本会並に分会の経費は市の補助金を以て之に充つることとし市公報を以て会の通信機関とし、又町会は一箇町又は一丁目⁴を以て其の区域とする等町内会規約を統一せむとするもの」であった。

ところが本所区町会联合会（町会連合会を、この節では資料の表現と一致させるため「联合会」と表記する）は同年十二月、本所区会町会制度調査委員長宛てに統制案への反対意見を表明するのであった。こうして町内会統制に関する联合会は市域拡張とともに解消し、統制案も陽の目を見ずに流産してしまったのである。しかしこれまでの一連の事象からすると、当時の市・市会・区・区会・各区町会联合会の思惑がそれぞれ異なっていたことがわかるのである。

ところで、市域拡張によって新しく二十の区に区政が行われることとなったが、その新市域に該当する区では町

会組織の助長策をとった結果、数カ月間に多くの町会が組織されることとなったのである（表2-1参照）。現実的にこれほど速やかに住民組織ができた根底には、以前から既に住民組織が組織されていたことと、区の町会組織への強い要望があったからである。

ここで一つ指摘しなければならないことがある。秋元律郎氏は「疑似自発的な団体として行政補助の機能を担わされてきた町内会・部落会が、官治的支配体制に容易にくみこまれる体質をもっていた」が、「大都市のばあいには、事情はことなる」と書いていた。前章で触れたように多くの住民組織は市・区への協力が消極的であったし、町会類似団体の中で当局から「町会として取扱わざるもの」（商栄会など）と認定された組織が昭和十一年九月現在二百七、昭和十三年三月現在二百七十四も存在していたのである。そして昭和十三年四月以降町会の整備が各区

表（2-1）東京市の町会数

区 分	旧市域	新市域	合 計
大13. 4	925	—	925
大14. 4	1,133	—	1,133
昭2. 10	1,329	—	1,329
昭7. 9	1,265	—	1,265
昭8. 4	1,304	1,532	2,836
昭8. 6	1,305	1,530	2,835
昭9. 12	1,306	1,709	3,013
昭10. 6	1,305	1,695	3,000
昭10. 9	1,300	1,695	2,995
昭11. 6	1,303	1,719	3,022
昭12. 2	1,313	1,739	3,052
昭13. 1	1,312	1,749	3,061
昭13. 3	1,143	1,341	2,484
昭14. 7	1,117	1,315	2,432
昭14. 9	1,102	1,330	2,432
昭14. 11	1,092	1,324	2,416
昭15. 2	1,076	1,320	2,396
昭15. 5	1,055	1,309	2,364
昭16. 1	1,051	1,295	2,346
昭17. 1	985	1,252	2,237
昭17. 4	1,023	1,271	2,294
昭17. 12	1,015	1,278	2,293

出典：諸資料より作成

注：昭和7年10月、82の町村が市域編入
昭和11年10月、砧・千歳村が市域編入

表(2-2) 東京市の町会整備推移

区 名	整備前 町会数	整備計画 町会数	現町会数 (14. 11. 15)	未完了 町会数	整備計画 町会数	現町会数 (16. 1. 10)	未完了 町会数	現町会数 (17. 12. 20)
麹町	53	29	35	20	30	30	3	30
神田	92	61	70	28	63	66	5	63
日本橋	105	89	97	11	88	96	10	95
芝	88	69	69	0	69	70	0	70
麻布	188	100	161	*120	100	134	71	109
赤坂	58	51	51	2	50	50	0	50
四谷	41	37	37	0	37	37	0	37
牛久保	44	43	43	0	43	43	0	43
小石川	92	79	80	3	79	80	3	80
本郷	98	55	65	26	53	62	19	58
下谷	77	54	66	25	53	66	23	65
浅草	77	76	76	0	76	76	0	76
本所	124	85	85	0	85	85	0	85
深川	82	75	78	7	77	78	7	78
小計	93	75	79	9	75	78	5	76
品川	1,312	978	1,092	251	978	1,051	146	1,015
目黒	99	78	87	18	74	86	15	84
荏原	67	57	57	3	54	55	0	58
大森	74	—	74	74	58	74	74	58
世田谷	99	82	82	0	80	80	0	83
澁谷	79	72	72	0	72	72	0	72
中野	92	80	80	0	80	80	0	80
杉並	38	36	37	3	36	36	0	36
豊島	84	30	42	21	30	30	0	30
荒川	79	69	77	10	70	71	2	73
板橋	83	61	64	4	61	64	4	67
足立	148	96	100	3	98	100	3	99
葛飾	63	39	41	6	40	41	2	41
江戸川	149	42	56	20	42	51	10	45
小計	76	62	67	10	62	67	8	64
合 計	117	105	105	0	105	105	0	107
	114	74	74	0	74	74	0	74
	79	34	45	22	37	40	12	38
	34	34	34	0	34	34	0	34
	85	48	48	0	48	52	0	52
	90	82	82	0	82	83	0	83
	1,749	1,183	1,324	194	1,237	1,295	130	1,278
	3,061	2,161	2,416	445	2,215	2,346	276	2,293
		(100%)	(89.44%)		(100%)	(94.42%)		(96.60%)

出典：東京市市民局区町課町会掛『町会関係資料』昭和15年、東京市市民局町会課『東京市町会事情調査』昭和16年、東京市戦時生活局町会課『東京市町会現状調査記録』昭和17年12月より筆者作成

注：*芝区の数値は資料に122となっているが、任意により120と修正した。ここで整備前町会数は昭和13年1月末現在の統計である。

で一斉に行われるが、相当数の町会はこれに抵抗して町会整備も市の計画通りに安易に運ばれることはなかったのである。昭和十五年九月十一日内務省訓令「部落会町内会等整備要領」などが発表されたあとも整備未完了町会が依然存在していたことが、一部の住民組織の反官治体質を示しているところである（表2-2参照）。勿論、東京においても大多数の町会は「官治的支配体制に容易に組込まれる」体質をもっていたと思われる。その例として、世田谷区北沢一丁目町会長は「・・・市は行政運営上町会を其の従属的補助機関と見做し居られるやうに思はれ候。当町会としては行政運営上に協力御手伝を為すは精神的徳義的見地に基き町会の福利増進の為に実施し居るものにして何等従属的關係は認め居らざる次第に御座候。若し前記の告諭及規程が命令服従の關係に基て市長が発せられたるものならば町会としても更に其態度を決定し其組織上にも一大変更を要する必要ありと存候」と質疑したところ、市は「町会を市の従属關係にある団体とは考えて居らず、全く自主的なものと認めて御協力を願っておる」と返答していたのであった。それから、長い間分裂と対立を続けていた町会が周りの仲裁によって和解と統合に進んだ本所区駒込神明町町会・神明町上町会・神明町本町会の例や、滝野川区小原町会と小原睦会の例、そして王子区上十条西町会と向上会の例、また下谷区坂本一・二丁目の例などもその範疇のものであろう。さらに、東京市の町会整備方針により昭和十三年四月以降各区に町会整備委員が組織されるが、全区の整備委員一、三四〇名（警察署長消防署長などは除く）の中で、町会長が全体の九三%を占める一、二四八名で、区会議員四十六名、市会議員九名、府会議員三名、その他三十四名などであった。当時、三十五区の区会議員定数は一、四〇八名、市会議員定数は一六〇名、府会議員定数は一〇四名であったにもかかわらず、整備委員に加わったのはそれぞれ三・三%、五・六%、二・九%に過ぎなかったのである。しかも区会議員が整備委員になっていた区は神田区・日本橋区・麻布区・下谷区・浅草区・品川区・目黒区・荏原区・大森区・世田谷区・杉並区・荒川区（合計十二区）のみで、市会議員が整備委員になっていた区は日本橋区・荏原区・杉並区（合計三区）を数えるだけであった。これだ

けみても、当時の区会議員・市会議員などがいかに町会整備に無関心かつ消極的であったのかを知ることができるのである。このような事実からみると、最初の町会整備は「地域住民の疑似自発性の喚起による住民組織化という側面」があったのも確かである。

しかし、目黒区東町会と東原町会のように、結局は分離独立して当局もこれを認めざるを得ない事例もあったのである。その東町会は昭和八年二月に成立したが、翌年三月東町会と東町金杉会に分裂、四月東町会が再創立となる。それを昭和十二年頃区長と碑文谷警察署長が調整したものの、昭和十四年の総会の席上東町金杉会が途中退場してしまうのであった。同日東町会の方はそのまま町会長を選挙区長に届け出、区長はこれを受理する。一方、反対派は別に総会を開き東原町会として区に届け出るが、区長はこれを拒否するのであった。ただし、昭和十五年に東原町会も公認されている。

次に、選挙粛正運動が町会整備及びその組織化に、どれほど密接に結びついていたかの問題であるが、東京府が昭和十年秋から推進した選挙粛正運動に町会が関わっていたことや、選挙粛正に関する講演会・座談会・懇談会などが町会を単位として行われたことは事実である。しかし、東京市当局は「選挙粛正運動が町内会組織化の契機」とであると認識していたとしても、実際に選挙粛正運動が町会内部で効果的に行われていたかどうかは疑問である。

東京府は昭和十年十一月二十八日府令第五十一号により、「市区町村選挙粛正実行委員会規程」を公布し、同二十九日市区町村長に対し、実行委員内申方通牒を発していた。これを受けて東京市三十五区にも一、〇〇七名（昭和十一年三月十五日現在）の選挙粛正実行委員が委嘱されることとなった。その委員の中には、二〇九名（二〇・七五％）の町会長が含まれていた。また、昭和十一年四月二十二日の東京府選挙粛正委員会の答申に基き、各区に「選挙粛正員」が委嘱された。昭和十二年六月現在三十五区に一万六、五八九名の「選挙粛正員」がいたが、そのなかには二、八八九名（二七・四二％）の町会長が含まれていたのであった。当局は町会長の地元での地位と役割

を期待していたであろう。しかし、『品川区史』通史編は品川区と荏原区の実態を取り上げながら、選挙粛正運動に対する町会の協力は不振であったと伝えている。それをここに引用してみよう。

「品川区では三八五人、荏原区では四〇二人の選挙粛正員が選ばれた。しかし品川においては、その実に三分の一の二三四人は町会役員が占め、荏原においても町会役員は六二人の多数にのぼっていた。

だがそのような努力にもかかわらず、東京での選挙粛正運動も、それへの町会の協力も不振であった。市会議員選挙を前にして行なわれた選挙粛正員へのアンケートは、これを暗示している。このなかで従来の粛正運動で最も有効な方法という質問に対しては、町会座談会をあげる回答は二二一人に達し、第一位であった。それにもかかわらず市会選挙で有効だと考える方法という問に対しては、町会座談会をあげるものは、六八人にすぎなかった。ここにも官製のな粛正運動と、町会座談会に対する人々の嫌悪感がうかがわれる。そして市会選挙に際しての町会での懇談会参加者は、品川区で一〇〇人、荏原区では実に一八人というみじめな結果に終わり、東京全体の参加者も一万人強であった。この選挙粛正運動のさい、町会の動きがにぶかったことは、町会が官公署から行政の補助手段とみなされつつも、そうなりきっていなかったことを示している」と。

さて、選挙粛正運動中である昭和十一年十一月二十七日に実施された新市域二十区の区会議員選挙では、二百一十二名の町会長が立候補していた。これは「候補者総数一、五四三名に対し一四・四％、新市域の町会長一、七一九名に対しては二二・九％に当たり」、「右の中当選者数は一四七名で当選者総数八二二名に対し一八・一％となっており、これを当選率でみると六六・二％を示している」、「なお各区別に就いてみれば当選率百％のところもあり、八十％以上のところも少なくなかった」のであった。これを関連資料で詳しく調べたところ、以下のように大変面白い事実が判明された。

新市域二十区には一、七一九名の町会長がいた。そして前述の選挙粛正実行委員（以下、委員とする）は昭和十

一年六月九日現在五八一名が委嘱されていた。それから二十区の区会議員定数は八一二名であった。その委員に一〇四名（一七・九〇％）の町会長が含まれており、委員から区会議員選挙に当選した人が六〇名（七・三九％）、町会長と委員を兼任していた人で区会議員に当選したのが十五名であった。区会議員に占める町会長と委員の割合が平均二三・六五％であったことを考えると、選挙粛正運動は誰のためであったのか疑わざるを得ない。そしてその割合が平均を越える区は、目黒区、荏原区、大森区、蒲田区、杉並区、荒川区、王子区、板橋区、城東区、葛飾区、江戸川区であった。これによって、相当数の町会長及び委員は選挙粛正運動とは関係なく区会に進出していったことと、昭和十一年の区会選挙では選挙粛正運動の効果が得られなかったことなどが明らかになるのである。

ところで前述した町会整備委員には、新市域二十区で三十七名の区会議員のみが加わっただけであった。従って、新市域では町会長から区会議員に当選していた者の大半は町会整備に関与しなかったことが明らかになるのである。否、むしろ彼らは自分の選挙基盤でもある町会の整備に否定的であったかも知れない。東京市が町会整備及びその統制の準備のため昭和十二年中に各区に「町会統制二関スル意見」を求めたところ、「役員選挙等」（日本橋区・芝区・四谷区・本郷区・浅草区・蒲田区・豊島区・荒川区・葛飾区）、「政党的反目」（京橋区・四谷区・牛込区・杉並区・豊島区）等を町会紛争の原因として取り上げていた。さらに昭和十四年十二月東京市は、各区の「未整備町会事情」を調べたことがある。それに対して、各区は次のように返答してきたのであった。

麹町区「役員の無理解に因る」、神田区「役員整備の趣旨は了解するも、政治的基盤の喪失、個人的感情等により分離併合を快とせざる為一町会長は全然反対」、日本橋区「町会長選出問題その他合同条件折合い付かざる為」、芝区「联合会成立に各種の困難を来したる為」、牛込区「役員の反対」、小石川区「相手方町会の賛成を得るに至らざるため」、本郷区「役員の無理解に因る」、本所区「会計問題紛争等による」、深川区「地域的感情問題」、品川区・目黒区「役員の無理解」、渋谷区「役員選任問題並び感情のもつれ等」、淀橋区・中野区「感情問題」、

豊島区・向島区「役員選任問題」、荒川区「政党地盤保持及び町会長選任問題」、等等。

町会整備問題でもっとも厄介なことは、今まで述べたように、役員の利害関係であった。町会が町の顔役たちの活動範囲とみるならば、町会役員と官僚または区レベルのポストとの間における勢力争いの余地は少ない。しかし区レベルの联合会となると、その聯合会長及び役員の存在は実に微妙な問題を起しかねない。即ち、住民レベルから系統的かつ民主的に町会長が選ばれ、その町会長から联合会の役員が選出されると、既存の区長や区会議員そして官僚体制との直接的な対立構造が生じることは理論上のみならず現実としても充分あり得るのである。従って町会をめぐる地域整備がほぼ完了したあと組上に乗せられたのは、隣組の完成と、系統常会の開催と同時に、联合会の無力化であった。それが一体的国民総動員組織の内容強化への手順であり、町会統制への有効な手段でもあったのである。

町会整備以前は区と警察署が町会联合会を指導していた。昭和十四年三月までは杉並区と板橋区を除き、殆どの区で联合会が結成された。その聯合会の会長には区長または体制よりの人物がなっていて、それほど問題はなかったのである。しかし、国民総動員体制強化への方角により、联合会の位置付けが変わり始めるのである。平林廣人氏は昭和十四年九月三十日付け『市政週報』のなかで、「区に町会联合会が出来て居りましても決してそれは、そのままに自治体としての区でもなければ、聯合会の会議が、区会でもあり得ない、ただ町の自治の為めの連絡機関である」と決め付けたのである。その後、町会と区との事務連絡が頻繁になるとともに、昭和十五年十月から常会の系統的開催によって联合会の役割と意義が減少していくのであった。だが、この联合会の単なる機能面だけの存在意義を論じてはならない。政府は昭和十五年九月十一日「部落会町内会等整備要領」（内務省訓令第十七号）並びに「部落会町内会等の整備に関する件依命通牒」（内務省発地第九十一号）を発したので、東京府も同年十月十五日「町会・部落会及び隣保整備運営に関する府訓令」（府訓令第二十七号）並びに「町会・部落会及び隣保整備

運営要領」(辰教発第二六八号府通牒)を発した。その府通牒には、「町会聯合会は市(東京市に在りては区)町村の区域内町会多数なる場合は、必要に応じ組織することを得るも市(東京市の区を含む)町村を全区域とする町会聯合会の組織は認めざる^{こと}」と記されていた。これは、当局が聯合会存在の否定はしないものの、聯合会の勢力温存または拡大の封鎖を意味するものであった。そして昭和十六年九月二日大政翼賛会東京市各区支部役員(常務委員・顧問・参与、総計八百十三名)が任命される^が、その役員の中には町会聯合会長(または聯合町会長)・ボス的な町会長など百余名の町会・聯合会役員が含まれていたのであった。これによって、東京の場合、昭和十七年十月以降大政翼賛会が町会を指導下に置く以前に、町会聯合会を無力化することができたのである。

一方、昭和十八年第八十一議会で東京都制案と市制、町村制中改正法律案が通過し、市町村長は部落会・町内会を監督できるようになった。これによって、東京都内三十五区の町会及び町会聯合会は区の末端行政補助機関であると同時に、大政翼賛会の下部組織として機能^{する}していくのであった。

ところで、戦後日本政府はGHQに対して、隣組組織は「一時大政翼賛会に利用されたこともあるが大政翼賛会が廃止された現在は純然たる自治組織」であると報告した。実際、日本政府は昭和二十年三月二十三日国民義勇隊の組織を決定し、同年六月十三日大政翼賛会は解散していた。しかし大政翼賛会は残務整理と事務引継ぎにあたり、部落会・町内会指導委員を国民義勇隊の中核として活用することと、「国民義勇隊は部落会、町内会と特に密接な関係を保持するやうな方途を講ずる必要^{がある}」ことを関係当局に通達するのであった。それによって、各区に国民義勇隊が組織され、町会は国民義勇隊小隊となった。しかし終戦と同時に、区の国民義勇隊も国民義勇隊小隊も解散された。

さて、町会の整備と国民総動員体制のもとで婦人はどのように町会・隣組と関わりをもっていたであろうか。そして東京に在住していた朝鮮人を含む外国人と町会・隣組との関係はどうだったのであろうか。このテーマについ

て接近してみることにしよう。

第二節 戦前における東京の住民組織と婦人の参加

ここでは、男性と同じく社会構成員でありながら、戦前においては政治的マイノリティー²⁴としての立場を余儀なくされていた婦人の普遍的な住民組織への参加とその役割についてみることにしたい。

昭和六年頃には既に多くの婦人団体が存在していた。しかし、そのいずれも婦人の底辺までの一般的組織化は達成しないままであった。例えば、明治三十四（一九〇一）年に結成された愛国婦人会（内務省管轄、以下「愛婦」という）は上流・有産階級の婦人たちによって構成された官製婦人団体であったし、昭和五（一九三〇）年に設立された大日本連合婦人会（文部省管轄、以下「連婦」という）は家庭教育・教化を目的とした官製婦人団体であった。その他婦人の職業・職能・啓蒙・婦人運動などを目的とする諸団体が存在していたが、一般婦人の普遍的な組織化までには至らなかったのである。

ところで、昭和六年九月の満洲事変と翌七年一月の上海事変で軍隊が中国大陆に出征する時局に、大阪で昭和七年三月十八日「大阪国防婦人会」が誕生した。そして同年十月、東京で「大日本国防婦人会」（陸軍省管轄、以下「国婦」という）が結成された。その後、「国婦」と「愛婦」は勢力拡大に乗り出し、これが全国における婦人たちの地域的組織化の契機となるのである。しかし、東京での婦人の地域的組織化はこういった「国婦」とか「愛婦」の勢力拡大構造との関連性は幾分あるが、必ずしも婦人団体の独自の力量によるものではなかった。

昭和十四年六月二十五日、本所区厩橋三丁目町会では、町内に存在していた「愛婦」、「国婦」、「衛婦」（衛生婦人会のこと）等、各種の婦人団体が町単位の婦人会を結成して、婦人連合会を名乗っていた。もはやこの時点では既に家庭防火群が組織されていたし、東京市による町会の整備と隣組が強化されつつあった段階だったので、町会内での自主的調停機能も働いていたと受け止められる。というのは、同年五月二十七日蒲田區純谷町一丁目町

会では町会役員会と防火担当者指導員会が協議して町会婦人会を結成していたように、既存の婦人団体の系統組織が存在していない町においても婦人会は組織されることになっていったからである。それでは、家庭防火群ができる以前の東京の地域単位の婦人組織について見ることにしよう。

世田谷区代田一丁目町会では「防護団演習の手伝いを必要とした機会に議が熟して昭和九年の春、町会の地域を限って代田婦人会を組織し、自主的に町の婦人相互の親睦を図」²⁵っていた。しかしながら、この町会にも「たまたま国防婦人会設立の機縁があった」ことを認め、「国婦」会員はいないと言っていた。そして京橋区築地警察署管内には、昭和十年四月会員六千人の家庭衛生婦人会が組織された。また下谷区下谷消防署管内では、昭和十一年五月町会単位（六十一町）に各戸から一名の婦人が会員として参加する「防火婦人会」が結成されていた。

一方、「衛婦」、「防婦」、「国防」が一定地域に重複して存在しているところもあった。淀橋区戸塚町会連合会の役員であった新田法教さんは昭和十二年の町会座談会で、次のように語った。

「淀橋区戸塚（一・二・三・四丁目と諏訪町）に衛生婦人会がある。町会の区域内から此の町会で何人つくれと云ふ標準を定めて其の衛生婦人会が三千五百の会員がある、町会内の婦人の役員の方が集って衛生婦人会は色々問題を纏めて行く、丁度町会と表裏のような関係になった、そこから防火と云ふ問題は婦人が気を付けて貰はなければならぬと云ふので消防署長さんから頼まれて衛生婦人会を其のまま防火婦人会にしてしまった、同じものである。」

昨年（昭和十一年）はどうしても国防婦人会をつくって呉れと云ふことになって、是も在郷軍人分会長に頼まれて到頭つくらなければならぬことになって町会の会長さんに色々相談したがそれは矢張りなければならぬと云ふので六百ばかりの会員をつくって婦人会を生れしたのであります²⁶と。

この場合、戸塚の住民組織は自主性を持たず、警察署、消防署、在郷軍人会方面の指導・勧誘によって婦人会を

組織していたのであった。しかし、これとは逆のケースもあった。

目黒区の富士見壹町会では町会長と有力婦人の主導で婦人会を組織し、「愛婦」と「国婦」の喧嘩沙汰もなく、「愛婦」「国婦」「衛婦」の用務をすべて婦人会が処理していたのであった。³²⁾

この幾つかの事例でわかるように、家庭防火群が組織される以前までは、どの婦人団体系列もその独自の力量では一般家庭婦人を普遍的に抱擁する婦人会組織をもつことができず、内務省・陸軍省傘下組織の指導・勧誘及び町内顔役の肝煎りに依存しなければならなかったのである。しかし、昭和十二年四月二日「防空法」が公布（法律第四十七号、同十月一日施行）されたことを受け、東京市聯合防護団が同五月六日の「家庭防火群組織に関する協議会」で「家庭防火群組織要綱」を決定（五月十一日発表）したことは婦人の住民組織への参加に大きな転機となった。この家庭防火群組織は「飽くまで都市防空の訓練を中心としたもので、その目的は単一であり、その存在は何かと言えば、季節的なもので、恒常組織ではなかったが為に極めて形式一点張りで」、その組織の長になるといふことも形式であったにせよ、多くの婦人が家庭防火群長になっていた事実を見逃すわけにはいかない。東京市では昭和十二年中にその組織が完成されたと言われていたが、昭和十三年五月現在消防署調べによると、八万二、七二八の（一般）防火群と四、六九三の特別防火群が組織されていた。その中で、婦人防火群長は（一般が六、一二人・特別が二三人）合計六、三五八人（それぞれ七・四％、四・九％）を占めていた。³³⁾

そして昭和十三年五月以降隣組が組織されることになるが、隣組は家庭防火群を母体にしたので、両者の組織は事実上同一のものであった。翌十四年八月二十四日内務省が「家庭防空隣保組織に関する件」（内務省発第八号）で「家庭防空隣保組織要綱」を指令したことを受け、東京市は十月十日「東京市家庭防空要務規程」を制定・告示、家庭防火群は「家庭及隣組防空群」となる。その直後の十一月末の婦人隣組長の数を表2-13に示している。これを見る限り、婦人隣組長は全体隣組長の二・一％に過ぎない。平林廣人氏は「昭和十四年七月末の調査によると、

大體三千人の婦人組長があつて其の餘の組長は悉く男性である」と言っていたが、実際は全体に占める婦人組長の割合はわずか二・八％に過ぎなかったのである。³⁴⁾

しかし、昭和十四年三月現在豊島区では「防火群長の役目は家族が代理ができる様に」していたし、「名義は男性組長であっても、その実際の仕事は組長夫人または、在宅時間の関係と、仕事の性質からその家族中の婦人の手で行われている向きが多かった」ことを考えると、数値だけで決めつけることはできない。即ち、防空群長はその

表(2-3) 婦人隣組長の推移
(昭和14年11月末) (昭和17年4月1日)

区名	隣組数	男組長	女組長	隣組数	男組長	女組長
麹町	880		7	867	831	36
神田	1,856		—	1,740	1,733	7
日本橋	1,863		—	1,707	1,685	22
京橋	1,949		48	1,875	1,860	15
芝	3,166		13	3,042	2,978	64
麻布	1,294		7	1,471	1,386	85
赤坂	1,040		13	997	960	37
谷	1,406		215	1,402	1,180	222
牛込	2,192		163	2,134	1,951	183
小石川	2,395		27	2,583	2,385	198
本郷	2,012		33	2,258	2,107	151
下谷	2,588		—	2,472	2,450	22
浅草	3,511		—	3,574	3,554	20
本所	3,782		45	3,837	3,794	43
深川	2,738		48	3,245	3,175	70
小計	32,672		619	33,204	32,029	1,175
品川	3,667		113	3,776	3,434	342
目黒	3,525		—	3,721	3,509	212
荏原	2,851		—	3,331	3,016	315
大森	3,531		62	4,762	3,850	912
蒲田	3,072		32	4,173	4,001	172
世田谷	4,464		8	5,522	5,287	235
渋谷	4,160		135	4,416	4,147	269
橋野	3,635		98	3,449	3,147	302
中野	3,305		—	4,193	3,631	562
杉並	4,743		135	5,056	4,583	473
豊島	5,263		—	5,846	5,249	597
滝野川	2,695		—	2,718	2,101	617
荒川	5,222		67	5,787	5,596	191
王子	4,175		471	4,175	3,130	1,045
板橋	3,709		76	4,936	4,616	320
立川	3,513		17	4,380	4,308	72
向島	3,570		27	3,821	3,754	67
城東	2,985		298	3,494	2,820	674
葛飾	2,288		—	3,031	2,939	92
江戸川	2,500		52	3,180	3,058	122
小計	72,873		1,591	83,767	76,176	7,591
合計	105,545		2,210 (2.1%)	116,971	108,205	8,766 (7.5%)

出典：東京市市民局区町課町会掛『町会関係資料』昭和11年、
東京市戦時生活局町会課『東京市町会現状調査蒐録』昭和
17年12月、より作成

組織体系上隣組長が勤めることになるので、豊島の例のように仮に隣組長の家族（婦人）が代理で防空群長の仕事を行ったとしても、名義上には婦人隣組長として載らないわけである。だが、それとは別の見方もあった。前田賢次氏は「町会隣組を巡る若干の問題」³⁵⁾の中で、「東京市十一萬組長の中に約三千人の婦人がいる。この現象は家庭婦人の社会的進出、婦人の社会的地位の向上と見るよりも、寧ろ隣組長選任の便宜主義的な結果に依るもの、如くである。各家庭の防火担任者は主として終日家庭に在る婦人を以て充てられたことが常識的に正しいとされて、自然男子に当てられた群長の役をも婦人が代行している間にかくの如き多数の婦人組長が生れて来たのである」と前提した上で、「今日の如く隣組の任務が重課され組長の責任が大となって来た時に於ては、果たして婦人がその任に適當であるかどうか再検討の必要があらう。勿論組の実情に依っては止むを得ないものもあり、又婦人が組長である場合そこに別種の便宜があつて今日の隣組の発達がある程度それ等婦人の力に依った功績も認めなければならぬが、社会の一部でも万一にも隣組といふものを女任せで差支なしと思ふ程度にしか理解しない者ありとすれば甚だ遺憾といはざるを得ぬ。隣組は婦人の力に依つても強化されなければならぬが、組長は出来れば男子を適任としやう」と論じていたのである。前田賢次氏の論旨もかなり冷静なものではあったけれども、現実的に隣組が配給、防空訓練、貯蓄（国債消化）、廃品回収、出征軍人の見送り、連絡（回覧）などの最下部実践組織となるに伴い、婦人が名実ともに隣組の担い手となっていく趨勢を表の数値が現しているのである。しかし、「組内で一番若い『オクサン』であるにかかわらず、子供がないといふ理由で言はば組長を押しつけられ」³⁶⁾るなどの場合も多かったことを忘れてはならないであらう。

それでは、各町または隣組で婦人たちが具体的にどれ位の比重を占めていたのかをみることにしよう。これを検証することによって、論理と実際の間隙を設定し、戦後における婦人の地域活動及び政治的参加の模様把握に一つの手掛かりを供することができよう。

昭和十四年六月三十日付けの『市政週報』（町会号）に、当時東京市囑託であつた平林廣人氏は「この町会で隣組長会を開いても出席者の過半数が婦人であるといふのが昨今の実情であります」、「町会……世帯主だけの会ではないので……世帯主は世帯を代表するだけのことで……従つて世帯主が町会の会合に出られなくて、主婦なり、長男なり、嫁なり誰が出席したからといっていけないわけはないのであります。寧ろ衛生のこととか、生活刷新の相談などには主婦とか嫁さんとか勝手元を預っている婦人達の方が適切であるのであります」、「大體隣組の仕事は婦人の手で担当して行くべき事項が多いのでありますから、どうしても婦人方の役割が重くなることは争われない事柄であります」と、婦人の隣組への参加を力説していた。また彼は昭和十五年二月二十九日付けの『市政週報』「隣組常会と婦人の地位」で、「組長は名義では男の主人であっても、事實は夫人が組長の仕事を実行しているといふ向は全市、全町会の通有性をなして居ります」と披露していた。そして昭和十四年七月十一日東京聯合婦人会の市長招待会席上で頼母木桂吉東京市長は、「町会はとりも直さず家庭の集団であります。家庭の采配者たる主婦が町会の一役を受もつて、町会と調和し、町会を動かす、総親和の精神を以て協力されたならば、町会は一層強化されて、精動運動は円滑に、且つ効果的に展開して行くと思ひます」と、挨拶していたのである。後述するように、当時の一部の町会では婦人のみで隣組組長を占めるところもあった。しかし当時の市関係者の論理は婦人の参加を要望する宣伝的文句であつて、「全市、全町会」でみられる一般的な現象ではなかつたのである。

昭和十四年二月十日新しく設立された王子区志茂町日之出町会では六十一の隣組組長は全部婦人が占め、また同四月二十八日現在京橋区月島一之部町会では四十六の隣組組長を全部婦人が占め、同八月三十日の牛込区若松町会隣組組長会では五十一の隣組組長を全部婦人が占めていたのである³⁸⁾。

（当時）企画院調査官・鈴木嘉一氏は著『隣組と常会』で、「王子区の稲付、城東区の砂町方面に特に婦人常会が発達し見事な活動をしている」³⁹⁾、と紹介していた。その活動状況を、『市政週報』から抜粋してみよう。

城東区北砂町五丁目町会第七部第八組長・浅田はまさんは次のように語っている。

「私共の城東区北砂町は御承知の通り、下水と溝の中で、本当に低い低い生活をしている者の集りであります。それで私共の日頃の念願は、どうしたら暮らし向きがよくなるか、どうにかして生活を向上させたい、といふ思ひで一ぱいなのであります。

昨年町会の首脳部の方々が寄って、これは国民貯金をやって、生活の建直しをやるより他はない、といふ御意見の一致を見まして、その後色々骨を折って下さったのですが、何と申しましても生活が低いものですか、会社や工場で御主人が貯金々々で差引かれて、持ってお帰りになるのは、本当に生活費もやうやうといふ訳ですので、とてもその上貯金など成り立たないのであります。

それでもこの上は、生活を引下げて貯金する手段を講ずるより他はないといふことになりました。さうするには、どうしても女の方の覚悟と力を持つより方法はない、女の方の力を借りるには、隣組を完全なものにしなければならぬ、といふ話になって隣組が出来、組長が出来ました……」と。

また、王子区西稻付町会第二部第十六組長・北村きみさんは次のように語っている。

「昨年十月防空演習の際、皆さんがお集りになったとき、自己紹介をしましたのが、常会のはじまりでした。それで皆さんのお名前やお顔が判りまして、親しくなり演習が終ってから御苦労様の会を開いて、これから時々顔を合はせませうといふ申合はせをしました。忘年会がてふ四会目の常会でしたが、その時は皆さんが、御自慢の御料理を持ち寄りまして、大変楽しく戴きました。唯戴きだけでは曲がありませんので、作り方とか分量などを聞きまして、お料理の講習会のやうにして戴きました。それが大変楽しい会でしたので、この会を毎日続けませうといふことになり、吉凶の場合は二十銭位その時に集めることにしました。それから防空演習用の手提燈を二個、常会用の茶碗二十人分、土瓶二つ揃えました……」と。

この二つの事例は、婦人活動の契機を知る上で大変参考となる。文脈からもわかるように、婦人たちの付合いと活動の土壌造りは何と言っても町会の整備と隣組体制の強化そして戦争体制への取組みにあった。とはいえ、婦人活動には強制とか緊張は感じられない。しかしこれは部分的な現象であって、この自発的な活動をもって全体を語ることはできない。

東京市は昭和十五年十月六日から十二月十五日までに各区ごとに十日間ずつの金売却強調運動を実施した。このとき隣組長婦人（若しくは婦人隣組長）十一万余人からなる金売却勸奨員は「金なき隣組」の実現を期し、固き決意をもって事に当たられたというが、政府または市が行なった金売却強調運動に駆り出された動員そのものまでを自発的活動とすることには賛成できない。動員された参加と自発的な参加を区分することは大変重要なことである。いわんや、部分的な現象をもって全体を語るのには甚だしい矛盾であると言えよう。前掲表3をみてわかるように、もし隣組長の大半を婦人が占めていたとするならば、市の発表にもそれが示されたはずである。前掲表3では昭和十七年四月一日現在の婦人隣組長の数を現しているが、資料は「約九千人の婦人組長の存在することは組長たる一方防空群長として果して適当でありや否やの問題は別として嚴たる事実を示す他、男性の組長一〇万八〇〇〇人に在っても實際問題としては其の大部分は常時家庭を守る婦人に於て大方の組の事務を処理せねばならぬ現状は周知の通りである」と、書いてある。しかし、その後の措置即ち昭和十八年四月六日告示された「東京市町会規程」（東京市告示第百二十一号）と「東京市町会規程」の制定（五月八日施行）によって、新しく隣組長はかに副組長及び当番が設けられ、婦人の隣組活動も総動員体制に突入するのである。

昭和十七年十二月東京市戦時生活局町会課が作成した『東京市町会現狀調査蒐録』から、昭和十七年一月十日現在における町会関連の婦人役員数を示すと表2-4の通りである。当時町会役員中の婦人役員の割合は全体の〇・三三%に過ぎず、町会員の各種委員中の婦人の割合も全体の八・六六%を占めるのみであった。しかも、そのなか

表 (2-4) 町会役員中の婦人役員の割合

	会長	副会長	理事	会計	総務	部長	顧問	相談役	評議員	庶務	参事	副部長	幹事	計
男性	2, 290	4, 570	36, 031	4, 369	3, 797	7, 576	4, 925	1, 896	1, 336	6	155	512	681	68, 144 (99.67%)
女性	0	0	152	0	2	30	4	6	4	0	0	20	9	227 (0.33%)
合計	2, 290	4, 570	36, 183	4, 369	3, 799	7, 606	4, 929	1, 902	1, 340	6	155	532	690	68, 371

町会員の各種委員中の婦人の割合

	選抜推進員	防空指導員	母性指導員	労働助産調査員	重要物資調査員	貯蓄奨励委員	計
男性	13, 569	12, 252	1, 750	14, 304	3, 183	15, 514	60, 599 (91.34%)
女性	29	5	4, 629	7	143	936	5, 749 (8.66%)
合計	13, 605	12, 257	6, 379	14, 313	3, 326	16, 450	66, 348

出典：東京市戦時生活局町会課『東京市町会現状調査記録』昭和17年12月、4頁、18頁、より作成

で母性補導員の数を除けばその割合は一・六九％に低下してしまうのである。戦時中の婦人の地域活動を動員とみるべきか自発的参加とみるべきかは、これによって明らかである。即ち、役員として自発的に町会に参加すること、婦人による地区活動も全体でみるとそれほど多くなかったのである。

ところで、昭和十六年六月「愛婦」「国婦」「聯婦」は統合を決定、翌十七年二月二日に「大日本婦人会」が結成される。その「新婦人団体準備委員会」は昭和十六年七月八日「部落会、町内会ト新婦人団体下部組織トノ関係」に関する政府との了解事項を承認していた。その中には、「部落会、町内会ノ区域ニ新婦人団体ノ班ヲ置き、会員ハ必ズ其ノ班員タラシムルコト」、「部落会、町内会ノ婦人部長ト新婦人団体ノ部落会、町内会ノ班ノ班長トハ同一人トスルコト」、などが含まれていた。そして東京市域で町会婦人部長（総代）と大日本婦人会の班長が同一人として組織され始めたのは、昭和十八年五月以降からであった。当時東京市当局は、「消費経済部、貯蓄部（又は貯蓄納税部）、軍事援護部、健民部等では性質上特に幹事に婦人を加へて円滑なる運営をする様要望」し、「消費経済部を整備するに当っては、特に消費者代表として大日本婦人会役員、隣組婦人組長中より三名の幹事を選任し、中一名を副部長に任命、消費経済部運営に対して婦人の積極的参加を決定」⁴⁴していた。

昭和十八年四月六日告示の『東京市町会規程』及び『東京市町会規約例』では、町会役員に会長、副会長、総代、幹事、会計監事、顧問を置く⁴⁵と規定されていた。東京市そして東京都（昭和十八年七月一日以降）は、その町会役員中、一部の部長（総代）と幹事役には婦人を選任するように指導していた。昭和十七年十二月二十日現在では二、二九三町会、昭和十八年五月以降の分離統合の結果二、六八九町会であったので、約二、七〇〇人の婦人が婦人部長（総代）になったほか、貯蓄部の部長（総代）、消費経済部の副部長若しくは、消費経済部の幹事にも相当の婦人が新たに参加していたと思われる。とはいえ、部長（総代）と幹事を兼任する場合や役員の担い手が疎らな町会も多かったことや、昭和十九年十一月二十四日からの度重なるアメリカ軍の爆撃によって多くの町会が事実上機能

不全状態になってしまったことから、戦争末期には総じて婦人役員の活動はそれほど活発ではなかったとみるべきであろう。そして、山高（金子）しげり氏が描いていた「最下部の細胞として各戸の婦人を単位とする隣組婦人会が生れこれが集って町会婦人会、区婦人会となり、更に市婦人会に到って大東京の婦人組織が完成を見る」のは実現されることなく、むしろ婦人組織は戦時体制に吸収されてしまったのである。

それでは、ここで二つの事例を紹介して、実際の町会と隣組の運営の一面をみることにしよう。婦人運動家・市川房枝氏は自伝のなかで、次のように語っている。

「町会長は近所の酒屋のおじさんになったが、私に町会の婦人部長兼日婦の班長になってほしいと頼まれた。町会・隣組を、国民組織及び婦人組織の基盤とするよう主張してきた手前、断るわけにはいかない。いや、自分で参加、体験すべきだと考え引き受けた。その手はじめとして、町会の消費経済部、健民部、軍事援護部の幹事が男子だけであったので、婦人幹事を一名ずつ加えてもらった。それから婦人側、町会側の賛成を得て、お茶殻やたばこの吸殻集めは婦人部の仕事として、各隣組に婦人部世話役において責任を持ってもらい、町会から区役所へ届けてもらうことにした。私の隣組は婦人の組長さんで、よくやってもらった。

婦人部長になると町会の会合にも出なければならぬし、出征軍人の見送りは婦人部の役割であった」と。もう一つの事例は、世田谷区代田二丁目西町会第六班第四二隣組の隣組常会記録簿である。この記録は当時隣組長であった一色次郎氏が直接記録して保管・公表したものである。隣組運営の例をそのまま伝える貴重な資料と判断されるので、ここに転載しておきたい。

（昭和十八年六月九日水曜日、午後八時三十分より午後九時まで、出席一四名、欠席三名）

一、町会ヨリノ指示ニ基ク魚類登録制改正ノ件ニ関シ特ニ各家夫人ノ出席ヲ求メテ協議ノ結果左ノ如ク方針ヲ

決定ス（正組長所田ニツキ副組長司会）

（イ）本隣組ノ登録先トシテ第一候補二魚よし、第二候補二魚ト貝ヲ選定ス

（ロ）購買方法ハ個人買

（ハ）入荷不足ニヨリ輪番制購入ノ場合ハ長谷川氏ヨリ輪番ヲ開始スルコト

（ニ）明朝五名ノ代表者ガ魚よしニ赴イテ具体的ナ打合セヲ行フコト

（昭和十八年九月十四日火曜日、午後七時より午後九時十五分まで、出席一四名、欠席二名）

一、町会ヨリ割当ノ慰問袋ハ各戸一ヶ宛ノ他割当超過二個分ハ各戸ニ代金ヲ割当テ、調製スルコト

一、町会婦人部ノ婦人係及健民係ニ選挙ノ結果松本ゆき氏選任セル（投票結果は省略）

一、組長ノ任期ヲ三カ月トシ正副各一名ヲ選任シ正組長ノ任期満了ノトキハ副組長ガ正組長トナリ新タニ副組長一名ヲ選任ス、但シ順番制ノ精神ヲ以テ一度就任セン者ハ全戸ニ一巡スルマデ選バザルコト、ス

一、正組長ヲ選挙ノ結果小山田重志氏当選ス（投票結果は省略）

一、副組長ヲ選挙ノ結果村上富男氏当選ス（投票結果は省略）

一、防火群長ノ任期ヲ三カ月トシ正組長二男子、副組長二女子ヲ以テ宛テ任期満了毎ニ何レモ改選スルコト
（原文のまま）

一、正副群長ヲ選挙ノ結果正群長二山口睦夫氏、副群長二中尾幸子氏当選ス（投票結果は省略）

一、勤労報国隊ハ男女各一名ヲ輪番制ニ選ビ、順序ノ男ハ牛込氏ヨリ女ハ長谷川氏ヨリ何レモ右廻リトス

さて、この常会記録をみると、『東京市町会規程』規定及び当局の指導通りになっていない幾つかのことが浮彫

りにされる。まず、常会には漏れなく出席するように指導されていたが、二人の組員が二度も肝心なことを決める常会に欠席している。慰問袋が二個分超過しているのはこの二人が組員名簿に載っていたからであろうが、当事者は隣組活動から疎外されざるを得ない事情があったかどうかはともかく、これは総動員体制が当局の意図通りにいかなかったことを示しているとみるべきである。そして『東京市町会規程』及び『東京市町会規約例』は「隣組長ハ隣組常会ノ協議ニ依リ隣組構成員中ヨリ推薦セラレタル適任者ニ付町会長之ヲ指名ス隣組長ノ任期ハ一年トス但シ重任ヲ妨グズ」（『東京市町会規程』第三十四条、『東京市町会規約例』第二十八条）、「副組長ノ任期其ノ他ニ付テハ隣組長ニ同ジ」（同第三十五条、同二十九条）と定めていたが、実際の隣組では任期を三カ月にし、正副組長を選挙で選び、正組長の任期が満了したら副組長が正組長となって副組長のみを選任する、しかも重任ではなく順番制を採っていたのであった。

東京の場合、大正九年まで東京市會議員選挙権を持つ婦人有権者がいたが、大正十年四月の「市制」改正によってその特例制度はなくなった。婦人に参政権が賦与されたのは、昭和二十年十二月十七日改正「衆議院議員選挙法」が公布されてからである。勿論、これは制度上のことである。ところで、有元正氏は昭和七年十月号『都市問題』に載せられた論文のなかで「町会の役員選挙に於て主婦に選挙権を与へたい」と主張していたが、これは当局による町会の統制中には実現しなかった。しかし、隣組での正副組長選挙には婦人も参加していた。

勿論、この事例を一般論の根拠とするのは許されない。だが、この事例が示唆するのは町会・隣組にはそれぞれの事情があって、住民の間では制度を先取りする形で草の根の民主主義を実践していたということである。

第三節 戦前における東京在住外国人と住民組織

日本が敗戦するまでは、朝鮮と台湾は日本の植民地であった。しかし、その植民地の人民は、日本側からすると、民族的同質性は勿論、言語・風俗・慣習・伝統などが異なる異民族であったのである。従って、朝鮮の人民は朝鮮人（同胞）または半島人で、台湾の人民は台湾人（同胞）の範疇を越えなかったものであった。これを「外地人」といい、日本人は「内地人」として通用していた。その反面、当時の中華民国の人民は中華民国人または支那人、満洲国の人民は満洲人、そしてその他の国の人民は「外国人」と言われていた。

さて、以上の概念は飽くまでも国家的な立場でとらえたものであって、当時の日本国内に在住する「外来人」はすべて居住地の「住民」としての地位は有していたのであった。しかし、外国人には例え「住民」であっても政治的権利を有する「公民」としての地位は与えられなかった。だが、植民地国籍の「外地人」には「皇国の臣民」（皇民）または帝国臣民という擬似的国民としての地位が、また日本（内地）に在住する「外地人」で一定の条件と年齢の男子には、公民たる権利がそれぞれ与えられ各種の選挙に参加することができたのである。即ち、年齢二十五歳以上の男子は衆議院議員の選挙権を有し、年齢三十歳以上の者は被選挙権を有する、そして年齢二十五歳以上の男子にして二年以来引続いて市町村内に住所を有する者は、道府県市町村の選挙に参与しその名誉職に選挙される権利を有するのであった。ここではこういった事情を踏まえつつ、「外地人」の政治的参加と、外国人を含めた「外来人」の住民組織への加入及び、その組織のなかでの活動などを探ってみることにしたい。

昭和元年末に東京府管内に在住していた朝鮮籍住民（人口）は、一万三、二二一名であった。その後昭和九年三月末現在警視庁調によると東京府管内に一万九七五世帯（旧市域四、一二〇・新市域六、四七五・その他三八〇）、三万九、五二二名（旧市域一万四、〇三二・新市域二万三、六五一・その他一、八三九）の朝鮮籍の人が在住して

表(2-5) 東京在住朝鮮人(世帯・人員)推移

区 年 分 度	九十日以上同一市町村に居住する者							九十日未満の者	総計
	世 帯 を 有 す る 者					世帯を 有せざる 者	人 員 合 計	人員合計	
	家族持ち		単身者	計					
	世帯数	人 員		人 員	世帯数	人 員	人 員		
10年末	9,304	32,417	4,474	13,778	36,891	8,971	45,862	7,694	53,556
11年末	9,175	32,963	4,418	13,593	37,381	8,843	46,224	8,552	54,776
12年末	10,065	36,319	4,265	14,330	40,584	9,863	50,447	9,065	59,512
13年末	10,154	40,103	4,489	14,643	44,592	11,282	55,874	8,447	64,321
14年末	12,104	45,212	5,203	17,307	50,415	13,359	63,774	10,388	74,162
15年末	14,320	53,508	6,790	21,110	60,298	16,429	76,727	10,770	87,497
16年末	16,965	63,160	8,423	25,388	71,583	20,041	91,624	12,532	104,156
17年末	19,052	73,866	9,463	28,515	83,329	23,308	106,637	15,498	122,135

出典：内務省警保局編『社会運動の状況』各巻より抜粋作成

注：数値はすべて東京府管内のものである。そして昭和10年度の数値には台湾人も含まれている。

いた。ここで注目されるのは男性が三万六三名(七六・〇七%)、女性が九、四五九名(二三・九三%)となっていて、男性が女性より三倍以上多かったということである。それから、昭和十年末から昭和十七年末までの東京府管内の在住朝鮮人状況を示してみると、表2-5の通りである。ところで、戦争が激化していた昭和十九年末の東京府管内の在住朝鮮人人口は九万七、六三二名(一般在住者は九万一、八二四名：内務省資料)に減っていて、昭和十七年当時の水準になっていた。

それでは、一時的には一〇万人以上までに達していた東京在住朝鮮人の政治参加について見てみよう。この節では「外来人」と住民組織との関わりを論じるのが目的であるが、人間は本来「社会的動物」といわれるものの、社会活動や政治参加は集団化される以前に個人を基本的な単位として行われるので、まず個人的に政治に参加していた状況を調べてみることにしたい。

東京府管内で地方議会に朝鮮籍の人が最初に立候補したのは、昭和六年六月東京府北多摩郡府中町会議員選挙であった。当時、羅正致さん(三四歳)は四九票を獲得したが、落選した。そして昭和七年二月の(第十八回)衆議院議員選挙に朴春琴という人が東京第四区(本所区・深川区)で出馬し、六、九六六票(本所：

三、一七四票、深川：三、七九二票)を獲得して見事に当選したのであった。ここで朴春琴さんの獲得した票を分析してみたい。

昭和六年九月末の東京府の調査によると、東京府に在住する朝鮮人「人口三〇、六三二人に対し有権者四、六二六人で、第四区は五、一六九人に対し(有権者)一、二三六人」であった。昭和七年二月三日付『東京朝日新聞』は「府内朝鮮人有権者四、三五〇人」で、市内(十五区)の朝鮮人有権者数は一、五一九人で「これは主として本所深川に多い」ことを報じていた。従って、朴春琴さんの当選は日本人有権者の支持によるものであったのである。一方、その後も多くの朝鮮籍の立候補者が中央・地方レベルの選挙に出馬したが、いい結果をおさめることはできなかった。それを示してみると、以下の通りである。

昭和八年四月北多摩郡立川町会議員選挙に金潤秀さんが七五票をとって当選した。そして昭和八年十一月深川区会議員選挙に二人が立候補して一人が当選(七四八票獲得)、一人は落選した。昭和十一年六月府中町会議員選挙に一人が立候補して落選したほか、同年十一月荏原区会に一人、城東区会に一人、渋谷区会に一人、世田谷区会に二人、荒川区会に二人、滝野川区会に二人、豊島区会に一人がそれぞれ立候補したが、全員落選している。昭和十二年には三月の東京市会議員選挙で深川区より一人が立候補して落選、同三月の調布町会議員選挙では二人が立候補して一人が当選(四六票獲得)、四月の立川町会議員選挙では一人が立候補して落選、十一月の深川区会議員選挙では四人が立候補して全員落選、芝区会議員選挙にも一人が立候補して落選した。昭和十三年三月には本所区会議員選挙に二人が立候補して落選している。昭和十五年二月の区会議員選挙には二十二人が立候補して全員落選の結果に終わってしまった。昭和十六年一月の立川市会議員選挙では一人が立候補して落選した。昭和十七年の選挙では、四月三十日の衆議院議員選挙に東京第四区で二人・第五区で一人が立候補して三人とも落選、その前に行われた四月二日の区会議員選挙には五人が立候補して一人(本所区会)のみが当選(五五八票獲得)、五月の調

布町会議員選挙には二人が立候補して一人が当選（五五票獲得）、狛江村会議員選挙には一人が立候補して当選（五五票獲得）、六月十五日の市会議員選挙には二人が立候補して二人とも落選した。それから昭和十八年九月の東京都議会議員選挙に、前年東京第五区で衆議院議員選挙そして市会議員選挙に出馬していた人が立候補したが落選・供託金を没収された。選挙結果がこうなっていたことに関しては、色々の原因が考えられる。即ち、当時の朝鮮人有権者の棄権率が高かったこと、朝鮮人有権者でも日本人候補者に投票する人がいたこと、候補の乱立などが原因として上げられよう。

それでは、当時の朝鮮人の集団生活及び日本人住民組織との関わり、そして当局の朝鮮人管理についてみることにしよう。

東京府に「東京府協和会」という朝鮮人を対象にした管理組織が創立されたのは昭和十一年十一月二日であった。当時、東京府社会課内に本部を置き、東京府知事が会長、学務部長と警視庁内鮮課長が副会長、社会課長が常務理事、警視総監と東京市長が顧問となっていた。そして各警察署管区ごとに警察署長を会長とする「支会」（昭和十一年現在、十カ所）が置かれ、指導主任に警察特高主任が、指導員に警察内鮮係が、補導員には協和事業に関心深き者がそれぞれあてられた。「協和会」というものは、「朝鮮人の内地化皇民化と経済生活の改善向上を図り内鮮一体の実を挙げるのが目的」の朝鮮人管理組織であった。協和会の

表（2-6）東京協和会組織の推移

項目	年度	昭和15年末	昭和16年末	昭和17年末
支会数		26	86	88
補導班数		237		808
専任指導員数		105	395	* 337
補導員数		258	764	798
（正会員数）		28,769	29,216	39,946
（準会員数）		41,932	49,020	78,495
会員数 合計		70,701	78,236	118,441
在住朝鮮人数		87,497	104,156	122,135

出典：内務省警務局編『社会運動の状況』各巻より作成
注：*は無給指導員数をあらわしている

支会の末端には「補導班」というものがあって、朝鮮人十世帯ないし二十世帯程度をもって組織され、町会の隣組と似たものであった。補導員には日本人または朝鮮人で教養と徳望のある者が名誉職として依頼され、支会から指令された事項を徹底普及するとともに、その班内のあらゆる世話をする責務が与えられた。東京府協和会の組織状況について示してみると、表2-6の通りである。

ところで、昭和十七年六月二十七日付け『市政週報』（第百六十六号）には、当時杉並区で女性として町会長を勤めていた今井さんの次のような発言が載っている。

「私の方の警察単位でこしらえている会に協和会というものがあって、そこに二千人数の半島の方が会員になって居りますが、そこに婦人部をつくって、半島の婦人たちとも親しくして、色々な問題を話し合って居りますが、一番の問題はお米ですね、一人一日六合はどうしても要するというので、このお米の問題では警察とも色々相談しているのです。・・・半島人間には横の聯絡が非常によくとれて居りまして・・・」と。

それでは、当時の東京在住の朝鮮人はすべて協和会組織に組入れられていたであろうか。表6を見てわかるように、東京在住のすべての朝鮮人が協和会員であったわけではない。在住朝鮮人といっても、その中には在住年数の短い短期滞在者、移入労働者などが混っていた。またそれとは逆に、既に地域社会の一員となっていたケースも多かったのである。例えば、秋山協子氏は「隣組長の日記から」の中で、「Aさんは言葉のよく通ずる人は二人しかいない半島人の家であるが心のきれいな人である。今日は生憎言葉のわからぬ人ばかりではあるが、手真似なぞして単純な言葉で頼むとおばアさんが古釘等を新聞紙に包んでまるで神様にでもお供へする様に私の前へ持って来た。私はその純真な心に何とも言はれぬ感激を覚えた。日本人で富裕な生活をしている人でも廃品を出し渋る人が私の組内にもあるのであるが、そんな人はこのおばアさんの爪の垢でも煎じて飲むがいい」と書いていたのである。

昭和七年二月の衆議院議員選挙に当選した朴春琴さんは、その議員在職中である昭和十年六月に、本所区厩橋一

表(2-7) 外国人の町会加入状況

区 分	S15. 12末の満洲中国人人口 〇はS17. 1 月の町会加入者		S15. 12末の其他外国人人口 〇はS17. 1 月の町会加入者		合 計	
	世 帯	人 口	世 帯	人 口	世 帯	人 口
新市域	867 (217)	2,276(1,043)	653(303)	1,399 (754)	1,520 (520)	3,675(1,797)
旧市域	816 (439)	1,966(1,305)	612(264)	1,504 (855)	1,428 (703)	3,470(2,160)
合 計	1,683 (656) 38.98%	3,816(2,348) 61.53%	1,265(567) 44.82%	3,329(1,609) 48.33%	2,948(1,223) 41.49%	7,145(3,957) 55.38%

出典：東京市戦時生活局町会課『東京市町会現状調査彙録』昭和17年12月、東京市役所第三十八回（昭和15年）『東京市統計年表』昭和17年、より作成

注：ここでは、昭和17年現在の区別外国人人口に関する資料がないので、止む得ず昭和15年末の統計を利用した。だが、昭和17年現在の『内務省第五回統計報告』（内務大臣官房文書課、昭和19年7月発行）の「在住外国人国籍別人員」によると、東京府管内の外国人総数を6千112人と示している。この数値を基準にすれば、人口レベルでの町会加入率は64.74%となる。この場合、三十五区内に居住する外国人数は東京府管内居住者数より少ないことを前提にしなければならない。

込まれていたものであった。この閣議決定事項は、協和会という組織と管理体制が日本人組織集団の本質や存在意義と大きく異なっていたことから、非現実的であったと言わざるを得ない。さらに注目しなければならないのは、組織への加入を勧誘または強制することができると、その論理に従わざるを得ない日本人の立場と、外国人・朝鮮人の論理と立場が必ずしも一致しなかったことである。これを超えての組織集団への参加は、個人（選者）の意志である。そして前述した通り昭和二十年三月二十三日閣議は国民義勇隊組織を決定、同年六月には大政翼賛会が解散されるが、その残務整理と事務引継ぎには「外地人」の処遇について何も触れていなかったのである。

ところで、当時東京に在住していた外国人には当局による組織集団への加入勧誘が積極的ではなかった。にもかかわらず、表2-7を見てわかるように、かなりの外国人が町会に加入していたのであった。彼らは、なぜ町会に加入しようとしたのであろうか。それは個人の生活と社会活動が地域社会と密接になってから、自然的にまたは必要に応じて生まれたものである。昭和十六年四月一日から「米の通帳制」が実施され、区役所は通帳を交付する際に世帯主の住所、氏名、家族数、世帯一日分の割当定量を記入し、

丁目町会会長となっていた。このように朝鮮人でありながら日本人住民組織の指導的地位に立つ人もあれば、貧民街に住む朝鮮人は日本人住民組織に加入することもできなかったのである。昭和十年頃朝鮮人が集団居住していた地域は、小石川区の戸崎町・久堅町・白山御殿町・氷川下町、豊島区西巢鴨一丁目・二丁目と日之出町一丁目・二丁目・三丁目、荒川区南千住町一丁目・六丁目・七丁目と三河島町一帯、城東区大島町一帯と南砂町・北砂町などであった。当時、在京朝鮮人社会にも多くの自主団体（組合、親睦会、宗教団体、同窓会、各種協会など）があり、親睦・連絡・利益擁護などの活動を行っていた。しかし問題は、この在住朝鮮人たちがいつ頃から町会に加入し、世帯主として単独加入していたか、あるいはアパート居住の場合のように管理者が代表して加入していたか、などのことであろう。これらの手掛かりとなる資料はまだ見当たらない。けれども、昭和十八年六月三日の東京市告示第二九五号によると、深川区枝川町一丁目町会長に朝鮮籍の本田安弘さんが就任している。東京市は昭和十八年四月以降町会長等の選任に厳正を期し、町会長は区長の内申によって市長承認の上告示していたが、本田安弘さん以外に朝鮮人町会長が存在していたかどうかは今のところ不明である。ちなみに、昭和十八年一月付けとなっている『東京市町会名簿』をみると、枝川町一丁目町会長に本田安弘と載っていたので本田さんはそれ以前から町会長を勤めていたことになる。枝川町一丁目町会は昭和十九年十一月現在、全町が朝鮮人として構成（二二七戸、一、二七二名）されていて、本田安弘さんは昭和十六年から町会長を勤めていた朝鮮人だったのである。そして品川区大崎二丁目では朝鮮人学生が隣組防空群副群長を勤め、昭和十九年十一月二十四日の空襲で日本人群長とともに殉職している。こうみれば、この段階では既に朝鮮人は当局の統制する町会もしくは協和会に組織されていたと言えるのである。しかし、昭和十九年十二月二十二日に閣議決定された「朝鮮及台湾同胞に対する処遇改善に関する件」をみると、「日常周囲の内地人との接触を緊密にし隣組、町会、部落会等の機構に朝鮮同胞を抱擁把握すること」、そして「大政翼賛会、翼賛壮年団、大日本婦人会、警防団等に対する在住朝鮮同胞の参加を励奨すること」が盛り

交付を受けた世帯では通帳の世帯明細表に世帯員一人一人に必要事項を記入し、毎月一日には世帯員状況について町会長または隣組長の検印を受けねばならなかったのであった。そして、昭和十六年七月一日から外国人には米の代わりに小麦粉及び食パンの切符制が実施されることとなった。だが、外国人で小麦粉及び食パンの配給を必要とする者は米穀通帳と購入券交付申請書をもって区役所に提出することになるが、この時に購入券交付申請書に世帯員状況に関する町会長または隣組長の捺印を受ける必要はなかったのである。世帯の他地域への転入の場合にも同様であった。しかし、米を常食とする国（満洲国、中華民国、その他東南アジア諸国）等の外国人は原則として除外された。従って、米を配給してもらわなければならぬ外国人は町会長または隣組長の捺印を受ける必要があったことから、町会に加入せざるを得なかったはずである。それから、外国人が当時の住民組織への加入はできたものの、町会の役員になることは禁止されていた。

いずれにせよ、今の段階では当時の「外地人」及び外国人と町会との関係について充分把握されていないが、外国人と「外地人」の町会加入に対して特別の区分基準はなかったと思われる。それは、外国人も「外地人」も同じく「住民」であって、町会への加入が公民資格とは関係なく、「区域内に居住する世帯をもって会員とし世帯主をもって代表者」としていたからである。そして町会の法制化以前に東京市が公認した朝鮮人町会長が厳密に存在していたことは、住民自治の観点から関心を引くところである。これはまた、町会の「断絶」か「連続」かの論議に影響を及ぼし得る重要な要素でもある。

註

1) 『都市問題』大正十五年六月号、二七〇四七頁。『都市問題』第三十一卷第六号（昭和十五年十二月号）、七二〇頁。吉川末次郎（吉川季治郎）は「東京市町内会無用論」で、「町内団体は、封建的共同生活団体」であると定義していた。

2) 東京市会事務局『東京市会史』第七巻、昭和十三年三月、六四九〜七五三頁。

3) 『東京市公報』号外、昭和六年五月二十一日付け。

4) 東京市役所『東京市町内会の調査』昭和九年三月、七九頁。

5) 本所区町会聯合会は昭和六年四月二十一日創立され、区長が名誉会長に、区会議長・各警察署長消防署長が顧問に、四つの警察署管内より各六名合計二十四名が理事に、そしてその理事から互選された九名の常任理事と、常任理事の中から主任理事が互選される体制となっていた。従って本所区町会聯合会の町会統制案への反対意見は区の意志でもあったと受け止められる。その反対意見の内容は『東京市町内会の調査』九十二頁に収録されている。

6) 谷川 昇は論文「都制に於ける町会制度の整備」（上）の中で、「町村時代には町村制第六十八条の所謂区の制度が相当広く採用されて居り、市域拡張当時には其の数八十二ヶ町村を通じ七二七区にも及んで居たのであるから、此の存在が町会の発達を多少阻むものがあったことも否み得ないのである。然るに市域拡張の実現と共に、町村時代の所謂区の制度は廃せられ、他方町会組織の助長策により、爾来数ヶ年の間に、町会未組織地であった方面にも殆んど洩れなく其の組織の完了を見たのである」と述べていた。『都市問題』昭和十二年一月号、五三頁。ここで言う「町村制第六十八条」は、明治二十一年四月の『市制町村制』中「町村制」第六十四条に「町村

ノ区域廣瀬ナルトキ又ハ處務便宜ノ為メ町村会ノ決議ニ依リ之ヲ数区ニ分チ每区區長及其代理者各一名ヲ置クコトヲ得」と定められていたものが、明治四十四年四月の改正「町村制」で第六十八条「町村ハ處務便宜ノ為区ヲ劃シ區長及其ノ代理者一人ヲ置クコトヲ得」と改められた。

7) 秋元律郎『戦争と民衆』学陽書房、昭和四十九年七月、八五頁。秋元律郎「戦時下の都市における地域住民組織」『社会科学討究』第十八巻第二号、二八五頁。

8) 東京市監査部政課『町会ニ関スル調査』昭和十一年・十三年、二四頁・二七頁。

9) 『東京市町会時報』第三巻第二号、昭和十三年五月、四五頁。

10) 当時、町会整備の必要性を理論的にまとめた学者(東京市職員)は磯村英一である。磯村英一は著書『区の研究』の中で、区の「補助機関として考慮すべきは町会の問題である。一町位を単位とする結束は、大都市の機能が整備されればされる程、上意下達の機関として必要となってくる。今日の町会に就いて見れば改善すべき幾多の点を有するであろうが、将来の大都市機構に於て土地を中心とする唯一の共同社会的組織は町会である。依つて之を一町一町会主義に依り適当に整備すると共に、その負担すべき事務の範囲会費の限度等に就いて指導を与へたならば、大都市行政の補助機関として充分なる機能を發揮するであろうことが予想される」と論じていた。磯村英一『区の研究』市政人社、昭和十一年、一二頁。しかし彼は終戦後、「都市の社会集団」という論文の中で、「町会・隣組の集団は、都市の機能論及び大都市の特殊性から考えてみると、少なくとも大都市においては必要のものである」という理論的根拠を見出すことは困難である」として、戦前の主張と反対の論理を展開するであった。『都市問題』第四十四巻第十号(昭和二十八年十月号)、四三頁。

11) 東京市市民局区町課町会掛『町会関係資料』昭和十五年、三一〜三三頁。

12) 目黒区大観刊行会『目黒区大観』昭和十年八月、一六〇〜一六一頁。目黒区役所『目黒区史』昭和三十六年、

九二九〜九三一頁。

13) 東京市選挙粛正部『東京市選挙粛正運動経過概要』昭和十二年十月、三二〜三三頁。

14) 東京都品川区『品川区史』通史編下巻、昭和四十九年、七一四〜七一五頁。ここでいう市会選挙とは、昭和十二年三月十六日に行われた市会選挙を指す。

東京市監査局政課がまとめた『町会ニ関スル調査』(昭和十一年九月現在)によると、町会が選挙粛正運動(座談会を含む)を行なっていると報告した区は、日本橋区、京橋区、赤坂区、小石川区、深川区、目黒区、荏原区、蒲田区、中野区、杉並区、豊島区、滝野川区、王子区、足立区、城東区(以上、十五区)だけであった。そして昭和十三年三月現在『町会ニ関スル調査』では、日本橋区、芝区、四谷区、牛込区、小石川区、浅草区、荏原区、大森区、蒲田区、荒川区、足立区、城東区、葛飾区(以上、十三区)だけであった。前掲『町会ニ関スル調査』昭和十三年三月現在、二四〜二四頁、六八〜六九頁。

15) 『東京市町会時報』第三号、昭和十二年三月、六三頁。

16) 東京府選挙粛正実行部『東京府第一次選挙粛正運動の経過概要』昭和十一年四月。同『東京府第二次選挙粛正運動の概況』昭和十一年九月。『東京市広報』二七八八号、昭和十一年十二月三日、等。

17) 東京市監査局政課『町会統制ニ関スル意見』昭和十二年十二月。

18) 前掲『町会関係資料』、三三〜三五頁。

19) 東京府翼賛壮年団本部『東京府翼賛壮年団提要』昭和十八年四月、一〇六頁。

20) 『市政週報』第一二六号、昭和十六年九月十三日。

21) それから、昭和十八年四月六日告示された「東京市町会規程」第十章雜則には「財産ヲ有スル町会ノ区域数町会ニ分割セラレタルトキハ其ノ財産ノ所有及管理ノ為区域内ノ町会ヲ以テ聯合会ヲ設クルコトヲ得」(第六十四

条の二」と規定され、財産の所有と管理のみの町会聯合会は認めていた。

22) 東京都制第五十三条の三には、「区長ハ町内会部落会及其ノ聯合会ノ長ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助セシムルコトヲ得」と規定されていた。

23) 翼賛運動史刊行会『翼賛国民運動史』昭和二十九年、二六七頁。

24) 大正十四年五月改正「衆議院議員選挙法」の公布と、大正十五年六月改正「市制」「町村制」でも、女子は参政権を認められなかった。そして制限つき婦人公民権案（市制中改正法律案、など）と結社権案（治安警察法中改正法律案）が昭和六年二月二十八日と同日三月七日にそれぞれ衆議院で可決されたものの、前者は三月二十四日貴族院で否決、後者は委員会での審議未了となった経緯がある。その意味で政治的マイノリティーと言っている。

25) 藤井忠俊『国防婦人会』岩波新書、一九八五年、三六頁。

26) 『市政週報』特輯「町会号」、昭和十四年八月三十日、二九頁。

27) 『市政週報』特輯「町会号」、昭和十四年六月三十日、二五頁。

28) 『東京市町会時報』第二巻第三号、昭和十二年九月、五八頁。

29) 『東京市町会時報』第一巻第二号、昭和十一年十二月、七一頁。『東京市町会時報』第二巻第二号、昭和十二年八月、六二頁。家庭衛生婦人会は警視庁管下の各警察署所属婦人会である。

30) 東京府消防協会『帝国消防』第十二巻第九十二号、昭和十一年十二月、七一頁。

31) 『東京市町会時報』第二巻第一号、昭和十二年七月、七八頁。ちなみに、当時戸塚には三十余の住民組織があったが、昭和十三年四月からの町会整備のとき徹底的に統合整備されたのである。

32) 『東京市町会時報』第二巻第五号、昭和十二年十一月、四三頁。

33) 前掲『町会関係資料』、一〇頁。しかし、この統計は各区の数値合算と合計数値とが一致しないことに注意。

34) 『都市問題』第三十一巻第二号、昭和十五年八月、五九頁。

35) 『都市問題』第三十一巻第六号、昭和十五年十二月、三〇～三二頁。

36) 『文芸春秋』第十九巻第一号、昭和十六年一月、一九四頁。

37) 『市政週報』特輯「町会号」、昭和十四年九月三十日、二～三頁。

38) 前掲『市政週報』昭和十四年六月三十日、五頁、二五頁。前掲『市政週報』昭和十四年九月三十日、二三頁。

39) 鈴木嘉一『隣組と常会』誠文堂新光社、昭和十六年（第八刷）、七三頁。

40) 『市政週報』第七十一号、昭和十五年八月十七日、二〇頁。

41) 『市政週報』第七十二号、昭和十五年八月二十四日、一二～一三頁。

42) 『市政週報』第九十一号、昭和十六年一月十一日、一九頁。

43) 戦時生活局町会課『東京市町会現状調査蒐録』昭和十七年十二月、八頁。この文脈などのせい、藤井忠俊氏は『国防婦人会』のなかで「東京では、事実上、半数以上の隣組で婦人が組長の仕事をしているだろうといわれた」（二〇二頁）と書いているが、これを一般論とするのは危険だと言える。

44) 『市政週報』第二二〇号、昭和十八年五月十五日、二～七頁。

45) 『東京市町会規程』及び『東京市町会規約例』には町会長、副会長（三人以内）、総代八人、幹事若干人（各部に二乃至五名、消費経済部幹事は十四名以内）、会計監事（三人以内）、顧問若干人を置く規定されていた。

46) 前掲『都市問題』第三十一巻第二号、昭和十五年八月、七一頁。金子しげり氏は戦後、昭和二十三年九月「東京地域婦人団体連盟」を結成するほか、昭和二十七年七月には「全国地域婦人団体連絡協議会」を結成し、会長に就任するのである。婦人団体に関しては、第五章を参照。

47) 市川房枝『市川房枝自伝』戦前編、新宿書房、昭和四十九年九月、五六九～五七〇頁。

- 48) 一色次郎『日本空襲記』文化書房、昭和四十七年、六七三〜六七五頁。
- 49) 『都市問題』第十五卷第四号、昭和七年十月、「町会制度の確立による市政の浄化」、四三二頁。
- 50) 東京府学務部社会課『在京朝鮮人労働者の現状』昭和十一年六月、二六〜二八頁。
- 51) 坪江汕二『在日本朝鮮人概況』巖南堂書店、昭和四十年、一七二頁。
- 52) 朴春琴さんは昭和十一年二月の衆議院議員選挙では五、五一四票を獲得したが落選、昭和十二年四月の衆議院議員選挙では七、九一五票を獲得して当選した。しかし昭和十七年四月の衆議院議員選挙では翼賛政治体制協議会(翼政)の推薦を受けながらも落選(五、五三〇票獲得)してしまった。当時の警察の報告によると、彼は当選が有力視されていたが、同じ選挙区で別の朝鮮人候補が立候補したことなどにより苦杯を喫したのであった。
- 53) 朝鮮人の選挙参加に関しては、内務省警保局編『社会運動の状況』各巻に詳しく示されている。
- 54) 協和事業及び東京府協和会に関する資料としては、内務省警保局編『社会運動の状況』と、同保安課『特高(外事)月報』、中央協和会『協和事業』、朝鮮銀行京城総裁席調査課『内地・支那各地在住の半島人の活動に関する調査』一九四二年、などがある。そしてこれらの資料は、朴慶植編『在日朝鮮人関係資料集成』各巻、一九七五〜一九七六年、に収録されている。
- 55) 前掲『文芸春秋』第十九卷第一号、昭和十六年一月、一九六頁。
- 56) 東京市役所『東京市町会要覧』昭和十年十月、一〇四頁。
- 57) 前掲『町会ニ関スル調査』、四頁、町会未組織地域に関する調(深川区の例)。
- 58) 坪江汕二は著書『在日本朝鮮人概況』の中で「終戦当時には町会長、副町会長、警防副団長なども相当数あり」と言っているが、これは東京に限る話ではない。
- 59) 枝川町一丁目二三〇戸(二十三棟)の賃貸住宅が建設されたのは昭和十六年で、住宅に入居したのは朝鮮人

たちであった。

- 60) 内務省警保局保安課『特高月報』昭和十九年十一月分、昭和十九年十二月発行、五九頁。戦時中東京で朝鮮人以外の外国人が防空群長を勤めた例は、アメリカ人のジェムズ・グレースット氏をあげることができよう(『朝日新聞』昭和二十年十一月十二日付け参照)。
- 61) 前掲『在日朝鮮人関係資料集成』第五巻、二二〜二五頁。
- 62) 昭和十九年一月に協和会は「興生会」という名称の組織に発展的に改組を断行したが、具体的な成果はないまま、終戦を迎えた。中央興生会は昭和二十年十一月十五日に「日鮮協会」と改称したものの、ついに翌二十一年一月解消が決定される。坪井豊吉『在日同胞の動き』一九七五年、六〜七頁、一九頁。
- 63) 『市政週報』第百十五号、昭和十六年六月二十八日、二三頁。
- 64) 昭和十八年四月六日告示の「東京市町会規程」第十九条には、外国人は「町会長、副会長、総代及会計監事たるの榮譽を担ふことを得ず」と規定されていた。

第三章 戦後における東京の地域住民組織の歩み

第一節 町会・隣組の廃止に至るまでの東京の町会の歩み

戦災以前、東京三十五区には二、六八九の町会があった。それが昭和二十年一月一日には一、八二六の町会に減り、終戦直後の九月一日には一、八〇〇を数える町会のみが残っていた。米軍の爆撃と疎開によって、町会はその三分の一を失っていたのである。

一方、内務省は終戦後も隣組をさらに強化しようとした。昭和二十年八月十七日付け『朝日新聞』は、「隣組は増産、配給等をもととした隣保組織であるので今後一層緊密に、かつ強化する方針である」と、内務省の方針を報じていた。東京都もこのような内務省の方針に呼応し、「近く町会の再編成を実施するとともに隣組をこれまでの如き単なる行政の下部組織として扱うばかりでなく、民族団結の中核体として育成せしめ、よく隣保協和の実をあげようよう指導していく方針である。これに伴ない現町会長の顔ぶれも一新、とかく従来事務的に流れ易かった隣組に一段と強力な筋金を入れ、国体護持の一線を守り抜く態勢を整える」²方針を固めたのである。ところで、昭和二十年五月末から全国的に結成された「国民義勇隊」は同年八月二十一日の閣議で解散が決定されたので、これまでに国民義勇隊小隊となっていた町会は戦時体制から脱皮することとなった。

東京都は昭和二十年九月十五日に、東京都告示第三七五号「東京都町会運営委員会規程」により、「都長官ノ諮問ニ応ジ町会（町内会ヲ含ム）部落会ノ整備運営ニ関スル重要ナル事項ヲ調査審議」するため、東京都次長を委員長とし、都庁の局長・区長、市町村長、警視庁部長、町会長・部落会長、学識経験者の委員で構成する「東京都町会運営委員会」³を設けることにした。東京都は昭和二十年十一月一日時点で一、六九七の町会の体制を整え、同十

一月二十二日に「町会運営委員会」を開催して、町会の性格・目的・事業・組織・規約・役員とその選任・会計管理・事務機構の八項目について検討、新しい町会に切替える方策を提示した。その後、「東京都町会部落会及隣組設置要綱」が決定され、同十二月一日の東京都告示第四五〇号により昭和十八年四月に定めていた「東京市町会規程」を昭和二十年十二月三十一日限りで廃止、昭和二十一年一月一日から「新しい性格の町会」⁴を発足させることにした。ところが、東京都は町会の変革を図るとしながらも、隣組に対しては「今後単に町会の実行組織体になればよい、ただし世帯が加わらないことだけは許されない」⁵として、戦前からの姿勢を変えようとしなかったのだった。

さて、終戦直後の町会は配給・衛生・防犯・調査協力・選挙に関する座談会の開催等、行政事務に密接かつ重要な役割を果たしていた。当時の町会は、防空・避難活動等を除いて、組織や機能面で事実上戦時中の町会と殆ど変わらなかったのだった。東京都は、「不実在人口の整理並びにその発生防止を強力に推進するための機関として町会部落会毎に町会役員ばかりでなく町会部落会在住の各界の人材をもって世帯精査委員会を設置して人口世帯の現況を適確にとらえること」⁶（原文のまま）に勤めていた。殊に、食糧配給をめぐる一部の町会長・隣組長等が地位を利用して幽霊人口を登録するなど、末端における不正が続発したため、昭和二十一年三月十五日から警視庁は管下全警察を動員して戸口調査を実施した。と同時に、都は食糧配給査察制度を実施することを決め、各町会は町会役員以外の者をもって「配給査察員」を選定して配給に関する諸事項を査察するようにした。

そして町会は、町会長の選挙を実施する傍ら、衆議院議員選挙への対応に追われていた。これまで選挙権被選挙権を得られなかった婦人は、町会長の選挙には勿論、戦後初の衆議院議員選挙にも参加することになったので、当局はその対応に町会の活躍を期待していた。即ち、当局は昭和二十一年一月町会単位で「公民の集い」を開催し、婦人を含む新有権者への選挙教育を実施するよう指示していたのである。さらに、文部省は昭和二十一年四月十日

に実施される衆議院議員選挙にあたって、全国の町内会・部落会が模擬選挙を実施して新有権者に「投票のコツと度胸をつけさせ棄権防止にも役立たせる」目的で、昭和二十一年三月十四日各地方長官あての通牒「模擬選挙の仕方について」⁷を發した。それから、この通牒を受けた各都道府県は市区町村に模擬選挙の実施を通達した。東京都の各区においても各町会ごとに模擬選挙が実施されようとした。勿論、各町会では回覧板等を通じて模擬選挙の趣旨を伝えたであろうが、実際に模擬投票までが実施されたかどうかは定かではない。東京都下谷区のように、三月二十七日に実施される予定であった模擬選挙趣旨説明と投票方の実演が町会長たちの強い反発に遭い、区側は「町会の模擬投票実施については各町会長の一存に任ずるが本来の趣旨たる棄権の防止、新選挙法の徹底理解方には各自万全の努力を得たい」⁸との要望を伝えるだけで終わったところもあつたからである。町会長たちは多忙であることを訴え、「町会単位で模擬投票を実施することは不可能であり、もしやるとしても結局形式的なものとなって効果はないだろう」と、模擬投票の実施に反対したのである。その他の区であっても、町会長あてに模擬選挙趣旨説明と投票方の実演は行われたにせよ、町会長たちの置かれた状況には変わりはないはずである⁹。

以上のような行政の末端事務を遂行させるため、東京都は全町会に対して昭和二十一年度の補助金として総額九一八万八二円五銭を支出していた。

一方、表面的には「新しい性格の町会」になったとは言え、町会長の交替は微々たるものであつた。昭和二十一年一月現在の町会数は一、七三六、同四月には一、七六七、同七月には一、七八七、同十一月には一、八〇七であつた。しかし、交替された町会長は二〇八人（十一・五一％）に過ぎず、しかもその交替は、死亡、移転、改選、新設町会長の就任、再選されたが辞退した町会長、等の原因によるものであつたのである。

このような状況のもとで、昭和二十一年九月二十七日、「東京都制の一部を改正する法律」他三件の法律が公布された。その「東京都制」第百五十六条の三には、

「区議員、区議員選挙管理委員、区議員ノ中ヨリ選任セラレタル監査委員、委員並ニ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ニハ報酬ヲ給スルコトヲ得

前項ノ者ハ職務ノ要スル費用ノ弁償ヲ受クルコトヲ得

報酬額及費用弁償額並ニ其ノ支給方法ハ区条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ」

と定められていたのであつた。「東京都制の一部を改正する法律」と「市制の一部を改正する法律」（第百四条）と「町村制の一部を改正する法律」（第百八十四条）によって、町会長には報酬が支給される法的根拠が出来上がったのであつた。しかし、同年七月二日政府提出法律案の中で「市制の一部を改正する法律案」（第百四条）と「町村制の一部を改正する法律案」（第百八十四条）には「並ニ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ニハ報酬ヲ給スルコトヲ得」と最初から成案されていたが、「東京都制の一部を改正する法律案」には「並ニ町内会部落会及其ノ連合会ノ長」は盛り込まれていなかった。これが衆議院委員会で挿入され、八月三十一日の衆議院本会議で修正通過、九月二十日の貴族院で可決成立、公布されたのである。戦後、町会長が法律に登場したのはこれら三件の法律が最初であつたが、東京都制その他は昭和二十二年四月十六日公布された地方自治法（法律第六十七号）によって廃止され、これにより、法的根拠をもつ町会・町会長は姿を消すに至つた。

ところで、昭和二十一年十月二十二日、GHQ民政局は日本政府に対し、「町内会長、部落会長等ブロックの長は、成年普通選挙により、選挙されるものとする¹⁰」を指示していた。日本政府は昭和二十一年十一月八日、「追放の基準」を公表し、「町会長及び部落会長は、なるべく速やかに一般の選挙方法（成年者による普通選挙）によって、改めて選出しなければならない。右選挙において、昭和二十年九月二日以前から引続いて現在まで町内会長又は部落会長の地位に在る者は、一任期間は、立候補できない」として、事実上町会長の追放を決めるのであつた。そして十二月六日の閣議で、「初めて町内会、部落会またはその連合会長を選挙する場合においては、昭和

二十年九月一日以前から昭和二十一年九月一日まで引続き町内会、部落会またはその連合会の長の職に在ったものは、被選挙権を有しないものとする」という政令案を閣議決定するのであった。ところが、昭和二十二年一月四日、改めて、「町内会長、部落会長等の選挙に関する勅令」が閣議決定され、勅令第四号として同日公布・即日実施された。

しかし、GHQ民政局は日本政府に対して「現行組織を存置させるのであれば隣組長も公選制にすべきである、それができぬであれば隣組及び町内会、部落会等は廃止すべきである」という旨を伝えて来たので、日本政府は昭和二十二年一月二十二日、昭和十五年内務省訓令第十七号を一月二十日に遡って廃止する訓令（第四号）を発するのであった。内務省はその廃止の期日を四月一日とすることを決めた。

ところで、内務省は昭和二十二年一月二十二日、七項目からなる「町内会部落会の措置について」という措置を決定したが、民政局はこの措置を承認しなかったので、内務省は三月四日内務省発地第三十九号をもって各地方長官宛ての内務次官通牒「町内会部落会等の措置について」（五項目）と、都道府県内務部長宛ての内務省地方局総務課長通知「町内会部落会等の措置の実施について」（四項目）を発した。

東京都は三月十一日、右の内務次官通牒と総務課長通知による措置内容を一つにして、東京都次長通牒（官行発第四六七号、「町会部落会等の措置について」）を発した。その内容は、次の通りである。

＊東京都次長通牒（昭和二十二年三月十一日）

町会部落会等の措置について

昭和二十二年一月二十二日内務省訓令第四号を以て昭和十五年内務省訓令第十七号が廃止せられ、同訓令廃止後の措置について別紙写のとおり内務次官の通牒があったが、本都においては左記により措置することになった

からこれが措置方法に基き夫々区市町村の実情に応じ、適切なる措置を講じ、都民生活に遺憾のないよう期せられたい。

なお、本措置は暫定とし将来は各区の実情に応じ、数町会の区域に区の出張所を設置し事務処理に遺憾なきよう処理せられたい。

記

一、町会部落会委託行政事務移管期日

現在町会部落会長が行っている行政的事務は本年四月一日を期してすべて区市町村において処理すること。

二、駐在員配置区域

差当り現在の町会部落会区域をもって、区市町村の一連絡事務所の区域とすること。但し右区域に変更を必要とする場合は、区市町村において実情に応じ適宜措置を講ずること。

三、駐在員

現在の町会部落会の事務員中の適任者はなるべく区市町村の駐在員として委嘱する。但し市町村に駐在員を設置しない場合は市町村において直接処理しても差支えない。

四、出来得る限り従来の事務所を利用し、住民の便宜を図ること。連絡事務所の名称は行政事務の便宜上従来の町会部落会に用いた名称を附する等その土地にちなんだ名称を用うること。

五、事務の範囲

連絡事務所の事務は概ね左の範囲を標準とし証明書等を発行する場合は、すべて区市町村の名においてなすこと。

(一) 世帯票の整理 (十) 各種衛生に関する事務

六、区域内配給組の設置

区市町村は配給に関して必要がある場合には、現在の隣組程度の区域に組を設け、配給に関し連絡するためその代表者をおくことができる。その代表者は区域内住民の自由に表明された意思に基いて選挙されるものとする。代表者の選挙は区域内住民であつて二十才以上の者全員が参加して単記無記名投票によって行うものとする。この代表者は配給に関係ある事項以外の事務に関しては関与させないものとする。

七、町会部落会の財産処分

町会部落会の財産処分は、区域内住民であつて二十才以上の者全員が参加する投票により決定さるべきものである。

八、任意団体

住民の意思によつて自発的に適当な任意団体が結成されることは差支えなく、この場合にはその運営はあくまで住民の意思により民主的になされねばならない。従来町会部落会で行つていた事業で隣保相扶の団体として相応しいもの（例えば文化事業のようなもの）はあらたに結成される任意団体が行うものとする。

九、事務引継

区市町村駐在員を設置したときは、これに移管すべき事務に関係ある書類等を引継ぐこと。

この東京都次長通牒の後、東京都は三月十五日から二十二区制（同年八月一日に板橋区から練馬区が分離独立して二十三区となる）を実施するとともに、三月二十二日には「東京都民世帯票規則」を改正した。従来の三十五区が二十二区となったことによつて、現状を維持する区（十一）と統合区（十一）ができたが、統合区の場合は統合前の区役所をそのまま区の支所にしたので連絡事務所は支所の下部組織となった。ところが、従来の町会は四月一

日から区役所連絡事務所に改称されただけで、町会組織そのものがなくなったわけではなかったのである。

周知のように昭和二十二年四月には、知事・市町村長選挙（五日）、参議院議員選挙（二十日）、衆議院議員選挙（二十五日）、都道府県・市区町村議員選挙（三十日）等が集中していた。GHQはこれらの選挙に町会が悪用されたと判断し、日本政府に対して町会及び類似団体の解散を命じた。

GHQの指示により日本政府は五月二日政令十五号を閣議決定し、政令十五号は翌三日公布・施行となった。政令十五号の内容は、①旧町内会長、旧部落会長らは、その地域では四年間同種の事務を行う職につけないこと、②旧町内会、旧部落会等の職員は、その地域では四年間同種の事務を行う職につけないこと、③旧町内会、旧部落会等の財産は、二箇月以内に処分されなければ市区町村に帰属すること、④官公吏は、旧町内会、旧部落会等及び類似団体を利用してはならず、利用すれば退職せしめること、⑤旧町内会長、旧部落会長またはこれらの旧職員は、旧下部組織の構成員またはその地域の住民に対して、いかなる指令も発してはならず、何人かかる指令に従う義務はないこと、⑥類似団体は五月三十一日までに解散すること、⑦特定の組織に加入していないことを理由に配給を拒んではならぬこと、⑧連絡事務所等は五月三十一日までに解散すること、等であった。それから、五月十四日、内務省発地第一一六号をもつて、各都道府県知事にあて、政令十五号の施行に関する内務次官通牒が発せられた。この内務次官通牒に基いて東京都次長通牒（官行発第一一六号）が五月十五日各区に通知されたので、各区では連絡事務所や隣組回覧板を廃止、六月一日から出張所が誕生するのであった。

以上が、町会・隣組の廃止に至るまでの東京の町会の歩みである。

第二節 政令第十五号実効中における東京の地域住民組織と都区政

昭和二十二年五月三日の政令第十五号の公布・施行により、東京二十二区は連絡事務所を廃止、六月一日から出張所を置いた。この出張所は以前の連絡事務所を幾つかまとめた形で設置したもので、廃止以前の町会事務所や町会組織を通じて行っていた行政事務を処理する行政末端機構であった。町会や類似組織の活用ができなくなった都の出先機関や区役所などは、連絡事項・調査などを出張所に頼るしか方法がなかった。しかも、行政と住民の媒介機構の役割を果たしていた町会がなくなったことによって、出張所の業務は円滑を欠かざるを得なかった。しかし、政令第十五号によって町会はなくなったものの、住民組織そのものがなくなったわけではなかった。後述するように、多くの住民組織が自主的に組織・活動をしていたし、警察は素早く防犯協会という警察協力団体を通じて防犯協会支部などの名目で地域住民組織を結成させていた。ただし政令第十五号実効中の住民組織と行政との関係について注目しなければならないのは、特定目的に協力してくれる住民組織が存在していたとはいえ、そういった住民組織が二十三区に一律かつ普遍的に組織されて、行政の統制・指導を受ける状況ではなかったことである。

GHQは町会及び類似組織は禁止したが、生活協同組合、赤十字奉仕団、衛生会、防犯協力会、親睦団体等のような自発的な機能的住民組織の結成には反対しなかった。「葛飾区に昭和二十五年衛生会ができたときには都及び進駐軍の方からも祝辞をもらったものだ。だがこれに対して江戸川区のある婦人が町会のサヤかせぎだという意味の投書をし、二十六年に解散を命じられるにいたった。ちょうどその日が、新宿区四谷地区衛生会の発会式だったとおぼえている」という証言のように、旧町会類似の住民組織ではなく、機能団体としての住民組織についてはGHQも反対しなかったのである。しかし機能団体と言っても、赤十字奉仕団、衛生会、防犯協会等は行政（区・保健所・警察）の肝入りで組織されたものであって、決して住民の自発的な団体ではなかったことに注意しなければ

ならない。しかも、そういった住民組織は旧町会を基盤にしていたのであった。

（財）東京市政調査会と東京都総務部調査課が昭和二十二年十二月にまとめた『都行政の民主的能率的運営に関する調査報告書』には、「町内会制度の廃止せられた現在、都民の地域的近隣組織はこれを形成することを得ないのであるが、都民日常の消費生活の現状上且つ都区行政の実践面との連絡上、何等かの地域的組織の必要は切実に痛感されている。たとえ、現在種々の制約があるにせよ、右の要求を可能な範囲内において実現することは、都区政の都民層への浸透上且つ又都民の生活協同化、自治能力の涵養等喫緊の問題処理の上においても極めて必要なことと考える」と、都民組織整備の必要性を訴えていた。この報告書は、町会類似の組織の結成が許されない現在は、生活協同組合、婦人会、青年会、文化会のような組織の整備と発達・普及が望ましいという意見を述べていた。さらに、都民組織の事業としては、（一）経済生活の協同化、（二）近隣生活の協同済美、（三）都行政への自発的協力、（四）社会建設精神、自治精神、自治能力の涵養向上に資するよう講演会・研究会・座談会・討論会等の開催、簡易刊行物の配布等、が適当だと紹介していた。また、報告書が描いていた都民組織は、昭和二十二年二月に「町会問題対策協議会」が作成した「新生活協同体」構想に極めて近いものであった。しかし、「新生活協同体」のような地域団体は実現されなかった。高木鉦作氏の指摘のように、「新生活協同体」そのものは、構成単位となつた地域、構成員、組織や事業の面で、廃止前の町会と異なるものでもなく、形態面でも廃止前の町会と変わりなかったのである。即ち、「新生活協同体」もしくはそれに類似する住民組織を従来の町会に代わって組織すべきであると主張されるに至ったのは、東京都が、「政令第十五号が廃止されていない以上旧町会類似のものの結成は好ましくないから再考されたい」として、政令発効中には町会結成に反対の姿勢を示していたからであった。にもかかわらず、相当数の町会は正々堂々と政令第十五号実効中に組織されるのであった。その代表的な事例として、昭和二十六年に発足した大田区東六郷二丁目の「一栄会」の事例を紹介しよう。

「当時、区としても区内に町会が設立されることをひどくおそれ、都内であった二三の起訴された例をあげたりして解散を進めた。これに対して一栄会としては、町会の設立の話を都行政部指導課に持ち込んだ。都行政部からも会を解散した方が無難だといわれたが、説得を続け地方課長の同意を得ることができ、発足に踏み切った。ただ規約だけは、占領下でもあり、一部分修正しなければならない部分があった。

これに端を発して、区内に続々と町会が発足し始め、区側にも町会を必要とする考えも前々からあったことだし、ただ政令十五号がつまづきであったにすぎず、大田区内の町会運営基準が東六郷一丁目町会の運営を参考にされるようになった」という。

このように都区は町会類似の住民組織の必要を実感しながらも、政令第十五号のためその結成に積極的に対応することができなかったのであった。しかし、台東区と世田谷区の場合は異例であった。

台東区の場合、昭和五十四年（財）東京市政調査会の調査によると、当時調査対象とした二〇〇町会のうち一四〇町会の回答を得たもので、九四・三％が昭和二十七年政令第十五号失効以前に設立されていた。台東区の殆どの町会が実質的に昭和二十七年政令第十五号失効以前に設立されるに至ったのは、次のような背景を持っていた。建部順氏は、昭和三十三年六月二十六日の台東区連合協会連絡協議会準備委員会上で「ご存知のように（台東）区長は非常に町会問題に関心を持ちしかも熱心で、特に町会の創設については、占領下のそれが許されない時代にも赤十字奉仕団、あるいは防犯協力会といった形で都と区、町会の関係を常に関連を持たせて運営すべきだということであった」といい、同年十二月十八日の台東区連合町会発会会席上では「幸い台東区長は、町会というものに非常に関心をもっており、町会が解散されるとすぐに何らかの形で町会を存続させねばならないと考え、赤十字奉仕団、防犯協力会等という形で、町会に代わるものを残して来たのである」と、本音を漏らしていたのであった。

世田谷区の場合は、町会の解散と関連し、解散後の衛生問題の処理を名分として、区役所が衛生組合の結成を指

導していた。だが、衛生組合も廃止を余儀なくされた。しかしながら、「この廃止措置にもかかわらず、実際には、当時の行政態勢からは、その下請けをになう地元住民組織をおかざるをえなかった」のである。昭和二十二年五月の町会解散当時に世田谷区には一二〇の町会があったが、防犯協力会・衛生組合・電灯会などの名目で組織されていた住民組織は昭和二十二年に七六、昭和二十三年に一八、昭和二十四年に四、昭和二十五年に六、昭和二十六年に八、合計一二二に及んでいた。単純に数の面で言えば、世田谷区の町会は昭和二十六年までに九三％が復活していたと見るべきであろう。

一方、豊島区、大田区、目黒区などの場合は、台東区や世田谷区のように旧町会そのものを隠密に復活させた形ではなく、地域有力者を区政協力機構として利用していた。即ち、地域有力者を区政協力機構に組み入れることによって、公式には認められない住民組織や親睦団体、婦人会などの組織を通じて、行政事務の円滑な処理を図ることができたからであった。

豊島区議会は昭和二十四年二月二十五日「区政の徹底的浸透」と「その効果的運営」を図るため「豊島区政地区委員会設置要綱」を議決、区は四月一日から区政地区委員会制度を実施した。地区委員会は、地区内居住の区議会議員を常任委員とし、常任委員の推薦する地区内居住者によって構成された。さらに、区議会は同年十月十三日「広く一般区民の区政に対する理解と協力を得る目的」で、「区政地区委員の協力機構」として「豊島区政地区協力員設置要綱」を制定し、区は翌年一月から区政地区協力員制度を実施した。この区政地区委員制度と区政地区協力員制度は出張所を単位として構成されていて、町会という住民組織基盤を公式化しないで、住民に対する区政の浸透と区政への住民の協力を極大化する仕組みであった。しかし、町会廃止当時五十六町会であったものが、昭和二十三年末までに十八の町会類似団体しか存続されていなかったことを考えると、区としても旧町会組織をもって区政の完全末端浸透機構とすることは事実上不可能であったはずである。

大田区では昭和二十三年十二月二十三日、八十七分団・団員一万七千四百八人をもって赤十字奉仕団大田区団が結成された。町会解散当時、大田区管内には百四十二の町会があったので、仮に赤十字奉仕団分団が旧町会を基準にして結成されたとすれば、その結成率は六〇％に止まるものである。ところで、大田区は昭和二十五年十二月、豊島区政地区委員制度を参考にして「区政の浸透、区内の横の連絡、区民意志の区政への反映」のため「大田区政地区協力委員設置要綱」を設定、地区協力委員会を結成するのであった。そして、区は昭和二十七年四月、出張所ごとに設けられていた各地区協力委員会委員長で構成する大田区政地区委員長協議会を発足させるのである。前述したように、大田区では昭和二十六年頃までには旧町会のような住民組織はその姿をあらわしていなかったのがあった。従って、大田区が区政地区委員制度を運営する時点では豊島区のように旧町会は温存されていなかったとみるべきであろう。

目黒区は昭和二十六年に、区内十二の出張所ごとに区議会議員、民生委員、文化会・婦人会等の役員、学識経験者などの委員で構成する「出張所運営協力会」²⁴を設けた。しかし、目黒区の出張所運営協力会制度も豊島区・大田区のように、旧町会組織を包括して利用することはできなかった。というのは、「昭和二十六年までに、町会全体の三〇％が再生された」と『目黒区五十年史』は語っているが、これだけでは町会を区政の普遍的浸透手段とすることはできなかったはずである。²⁵

中野区の場合は、町会廃止当時七十二町会があったが、昭和二十六年中までに四十の町会類似団体が設立されただけであった。当時、区長は「まだ正式に講和条約も締結していないから町会の名称を使用しないではない」と地域住民組織に言ったといわれるが、その他の区においても事情は変わらなかったと思われる。

以上でみてきたように、台東区と世田谷区の事例を除くと、政令第十五号の実効中には殆どの区では旧町会を温存させることができなかったのである。だが、それぞれの区では行政事務の円滑のため、できるだけの住民組織を

活用せざるを得ず、またその利用のため努力したのである。東京都は昭和二十六年十一月二十七日の庁議決定で

「町会が希望する場合は、権力作用に関係ない事項に限り、連絡または協力機関としての活動を行わしめることができる」としたのも、行政側の需要を満たすための措置であったと思われる。その典型的な例が募金活動であった。

『目黒区五十年史』は、地域住民組織が「昭和二十四～五年頃から区が委託を受けて行う赤い羽根その他の募金活動や災害慰問援助物資の募集などの呼び掛け、実践的活動機関として活用され、区及び出張所と不可分に結びつくようになる」と、記述している。募金への協力要請は目黒区だけでなく、墨田区の本所警察署管内の防犯協会支部・分会にも来ていた。昭和二十七年のある座談会で、本所防犯協会第九支部長は「・・・赤十字の募金にして、そのほかのことも、あれもこれも防犯分会という始末です」と、漏らしていた。台東区は、昭和二十三年からはじめた「赤い羽根募金」のため、区民課区民係がその事務を担当し、台東区社会福祉協議会との協力のもとで各出張所を通じて町会から募金してきた。²⁶台東区のみならず、募金と住民組織との関わりは構造的なものであって、二十三区が同一方法によって共同募金を実施していた。

戦後の共同募金はGHQが厚生省に示唆するところにより、昭和二十二年十一月に一部の県を除き全国一斉に行われた。東京都もその時、「東京都民間社会事業共同募金委員会」を結成して共同募金を実施した。当時、共同募金委員会委員長には都知事が、事務局長は民生局長が就任するなど、官民一体の募金運動であった。そして昭和二十三年度から組織は民間中心に改められたものの、民生委員を中心とした地区募金を担う地区協力会が結成され、防犯協会または町会類似団体のような住民組織の協力を得ながら募金活動を行っていくのであった。²⁷

第三節 政令第十五号失効以降における東京の地域住民組織と都区政との関係

昭和二十七年四月二十八日のサンフランシスコ講和条約の発効に伴って、同年十月二十四日には政令第十五号が失効となった。それで町会の行方が関心を呼ぶようになったが、自治庁は昭和二十七年九月十八日に福岡県総務部長の照会に対する回答という形で、「町内会・部落会及び隣組については、目下のところ積極的にその復活を奨励する意図もないし、また将来、恒久的にこれを禁止する考えもない」（昭和二十七年九月十八日、自内行発一二）ことを明らかにして、無干渉主義の姿勢をとるのであった。また、地方制度調査会も昭和二十八年十月十六日に内閣総理大臣に提出した『地方制度の改革に関する答申』の中で、「町内会、部落会等の住民組織については、特に画一的な法制化の措置は採らないものとする」と答申した。東京都も昭和二十六年十一月二十七日の「市町村の下部組織及び自然発生的な隣保組織に関する措置」（町会等に関する庁議決定）により、町会等に関して、無干渉・放任主義で臨むのであった。しかし、そういった政府・東京都の姿勢と、行政機関や各団体が町会等を活用することは別個の問題であった。

東京都総務局行政部が昭和三十一年三月にまとめた『町会自治会等実態調査報告書』によると、町会等の事務事業として、（１）親睦に関する事務、（２）祭礼に関する事務、（３）保健衛生に関する事務、（４）土木に関する事務、（５）社会教育に関する事務、（６）福利厚生に関する事務、（７）防犯防火に関する事務、（８）募金に関する事務、（９）都区その他官公署との連絡交渉に関する事務、等を紹介していた。事実、住民組織がこれらの諸事務事業を行う場合、一部を除いては、必然的に関連行政機関・関連団体と関係を持たざるを得ない。だが、任意団体である町会等がすべて上述の事務事業を行ってきたわけではない。また、町会禁止期間中の各区の状況も一様ではなかったので、町会等の法的禁止が解かれてからも区と町会等との関係は多様な形で展開していくので

表（3-1） 区別・管理者別、防犯灯設置状況（昭和35.6.30 現在）

（A：道路、B：遊園地等）

	防犯協会		町内会		自治会		その他		商店会		都・区		合		計
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	
千代田	94		3,760	12	109		352	197	761		562	178	5,638	387	6,025
中央	120		7,625		571		8	22	1,411			53	9,615	75	9,690
港	7	5	3,857	31	1,017	7	407	33	1,155		494	113	7,050	184	7,234
新宿	915		6,853	10	431		192	26	1,792		134	124	9,409	165	9,574
文京	632		2,632	34	270	1		11	1,318		162	355	5,297	46	5,343
台東	402	12	4,558	9	715		248	631	2,767		228	355	9,148	961	10,109
墨田			2,844	11	229	8	247	35	2,221		331	224	6,274	397	6,671
江東			3,691	85	529		99	65	1,155				5,474	163	5,637
品川		20	4,178	8	92		26	10	880		2,249	126	10,139	164	10,303
目黒	2,714		3,678	282	959		266	13	364		1,238	44	6,505	339	6,844
大田	4,138	32	3,826	10	4,823	11	179	9	1,935		30	30	14,901	92	14,993
田谷	5,509	8	5,446	7	3,664	1		48	610		258	71	15,487	135	15,622
世田谷	2,481		2,363	3	311		35	12	1,254		71	142	6,515	157	6,672
中野			5,682	8	311		1,120		737		868	38	8,718	46	8,764
杉並		9	4,478	1	2,336	14	212	71	1,581		3,318	130	12,553	225	12,778
豊島	628		5,573		264		94		2,094	10	184	89	8,503	89	8,592
北	294		2,188	8	4,232	3	21	2	1,688		16	159	8,145	182	8,327
荒川	672		3,509	43	170		125		2,124		16	13	6,616	56	6,672
板橋	446		5,490	7	1,023		114		1,897		37	94	9,007	101	9,108
練馬	698		2,452		1,039		200	20	728		836	56	5,753	56	5,809
足立			4,110	13	1,598	6	88	75	901		45	13	6,854	52	6,906
葛飾			4,426		1,662		70	22	608		151	58	6,935	133	7,068
江戸川					7,072	17			1,586		5	87	8,733	126	8,859
合 計	19,750	86	93,219	582	33,427	81	4,103	1,287	31,567	10	11,283	2,285	193,269	4,331	197,600

出典：警視庁防犯課『防犯灯の実態』付表、昭和35年11月

あった。従って、ここでは、町会等の個別の問題もしくは特定の区と区内の町会等との関係を論じるよりは、特別区の大多数の町会等に適用される都政レベルの共通の問題を取り上げることにした。

政令第十五号実効中から東京都政と結びつく事業に町会等（町会、自治会、防犯協会の支部または分会を含む）が登場してくるのは、街路灯（防犯の目的ということで、「防犯灯」とも言われた）の設置・管理と地区募金であった。

警視庁の調べによると、昭和三十五年六月三十日現在、東京都二十三区内には一九万七、六〇〇の街路灯があった。その中で、町会・自治会・防犯協会が七四・四三％を管理し、商店会が一五・九八％を管理し、都・区は六・八六％しか管理していなかった（表3-1参照）。町会は戦前から街路灯を設置・維持してきたが、その状況は戦後になっても変わらなかったわけである。一方、都は昭和三十二年度から、都区財政調整によって、区の予算に「自治振興費」の項目を設け、その中に街路灯助成費を含ませることにした。自治振興費は都が特別に財源を用意して区に配分したり管理者に渡すのではなく、区の財政支出額の計算の中に助成費を含ませるようにしただけのことであった。そもそも自治振興費は、都・区が防犯防火、衛生、清掃など多くの仕事を町会等に委託せざるを得ないので、町会等を振興させる目的で与えられていた。にもかかわらず、区では自治振興費を町会等の振興の目的ではなく、区の関連事業のため助成金として自由に支出していた。その結果、各区における街路灯助成費の支出形態も区の実情によって異なっていた。ところで、東京都は昭和三十六年十一月二十八日の庁議で、昭和三十七年度から昭和四十三年度までに、都道上の街路灯に関しては都が整備すること、区道上の街路灯に関しても都が財政調整により措置すること、「私道に設置されている街灯のうち、特別区が適当と認め、その維持管理費の一部を補助する場合には、これに要する経費については、別に定める基準に従い、都が財政調整により措置することなどを盛り込んだ「東京都街路灯等整備対策要綱」を決定するのであった。このように、東京都の街路灯公営化政策によ

て特別区の街路灯設置・管理の問題は町会等の手から離れることになった。

さて、東京都が従来の町会等への無干渉・放任主義姿勢から町会等の積極的活用政策を転換したのは昭和三十年度からである。昭和三十一年の統計では、特別区内に二、六〇〇以上の町会等が結成されていた。これを数で見ると、昭和十八年六月の町会数（二、六八九）に匹敵するものである。町会に対する法的禁止措置が解かれてからわずか三年余りで、数的には戦前の水準に達したということである。東京都はこの町会等の住民組織を念頭に置き、昭和三十年七月から「カとハエをなくす都民運動」を展開するのであった。この運動は実際、町会、自治会、商店会、地域婦人会が総動員された形で行われた。東京都は昭和三十一年度の「カとハエをなくす都民運動」に積極的に参加した町会・婦人会等に感謝状を送り、昭和三十二年度からは町会等の育成のため自治振興費予算を区にとらせていたのであった。そしてこれが昭和三十二年からの「東京都新生活運動」につながるのである。

東京都に新生活運動の波が押し寄せ、都民運動として具体化したのは昭和三十年七月の「カとハエをなくす都民運動」であったと言えよう。当時、新生活運動は「国家再建を目指す国民運動」であると位置づけられたので、東京都教育委員会は昭和三十年九月東京都社会教育委員会に対して、「都の実情に即した新生活運動について、社会教育の立場から、その基本的な運動の考え方と進め方」を諮問した。これに対して東京都社会教育委員会は、昭和三十一年五月に「新生活運動は、人間の本性に根ざした永続的な不断の教育運動でなければならない。従って目ざめた都民の間から自発的に盛上り、話しあいを通じて、都民自身の力で積極的に実践される自主的な活動でなければならない」という基本的な考え方と、次のような「進め方」を答申した。

（一）地域社会で

- 1 新生活運動を、現在、民間で実践している有志、団体を手がかりとして、その組織づけを考えていく。
- 2 家庭、地域社会、職場等で、新生活の建設に努力している有志、団体の実践について、地域社会で話し

合う機会をつくっていく。この話し合いの幹旋を地方教育委員が行うようにすすめる。

3 地域の話し合いでは、各有志、団体間に共通の問題点を発見することにつとめ、その問題を解決するための身近で具体的な物心両面にわたる共通の目標をたてること。社会教育の方法を通じて、都及び地方教育委員会がこれに協力する。

4 共通の目標に対して、周到な実践計画をたてること。組織的継続的な集会、広報活動、財政計画等が必要になってくる。そのためには民間の有志、団体間の地域的な連絡組織がつくらなければならない。都及び地方教育委員会は、これに能うかぎりの援助をする。

(二) 都の段階で

5 区、市、町、村における民間新生活運動組織の代表者及び有志をもって、横の連絡、情報交換並びに運動推進のための都協議会を催す。都教育委員会がその幹旋をする。

6 東京都新生活運動連絡協議会のような組織が結成されたならば、都及び都教育委員会がこれに協力して新生活運動をより深め、より広めるための研究集会等の開催を援助する。

7 運動の実践について、反省と検討はあらゆる集会で科学的に行われなければならない。そこで実態の調査や資料の作成配布については、都及び地方教育委員会は充分に協力し、側面から民間の自主的活動を援けていく。

この答申を受け、同年十一月都教育委員会社会教育課が世話役となって、都庁各局の関係部課の参集を求め、新生活運動事務連絡会が構成される。その後、事務連絡会は昭和三十一年一月に諮問答申通り民間団体の代表者による協議会を招集し、準備委員会を結成した。準備委員会は同年二月七日、二十三の民間団体をもって「東京都新生活運動協議会」を結成した。ところが、東京都新生活運動協議会は民間団体ではなく、都の肝入りによる外郭団体

になってしまった。これは、事務局は都教育委員会社会教育課に置かれ、事務局長には社会教育部長が就任したことから明らかであった。そして同年三月十九日に東京都新生活運動協議会の発足大会が開かれるのであった。

さて、東京都新生活運動協議会は昭和三十二年度の新生活運動指定地区として一〇地区（豊島区1、北区1、練馬区1、杉並区1、世田谷区2、武蔵野市1、西多摩郡1、南多摩郡1、北多摩郡1）を設けたが、その中で特別区地区の新生活運動の推進母体団体は婦人会が主流であった。東京都新生活運動協議会の活動は盛り上がらないまま、昭和三十四年に昭和三十九年の東京オリンピック開催が決まり、オリンピックへの対応が迫られた。そこで新生活運動推進の中央組織である（財）「新生活運動協会」（昭和三十年九月三〇日設立、昭和三十一年三月財団法人認可）は新生活運動協議会専門委員会に対して、「オリンピック東京大会を迎えるに際し、新生活運動の立場から考究対処すべき事項は何か」を諮問するのであった。新生活運動協議会専門委員会は昭和三十四年八月二〇日、次のような要望事項を込めた答申を出した。

一、東京都新生活運動協議会の組織及びその事務局機構を拡充強化すること。

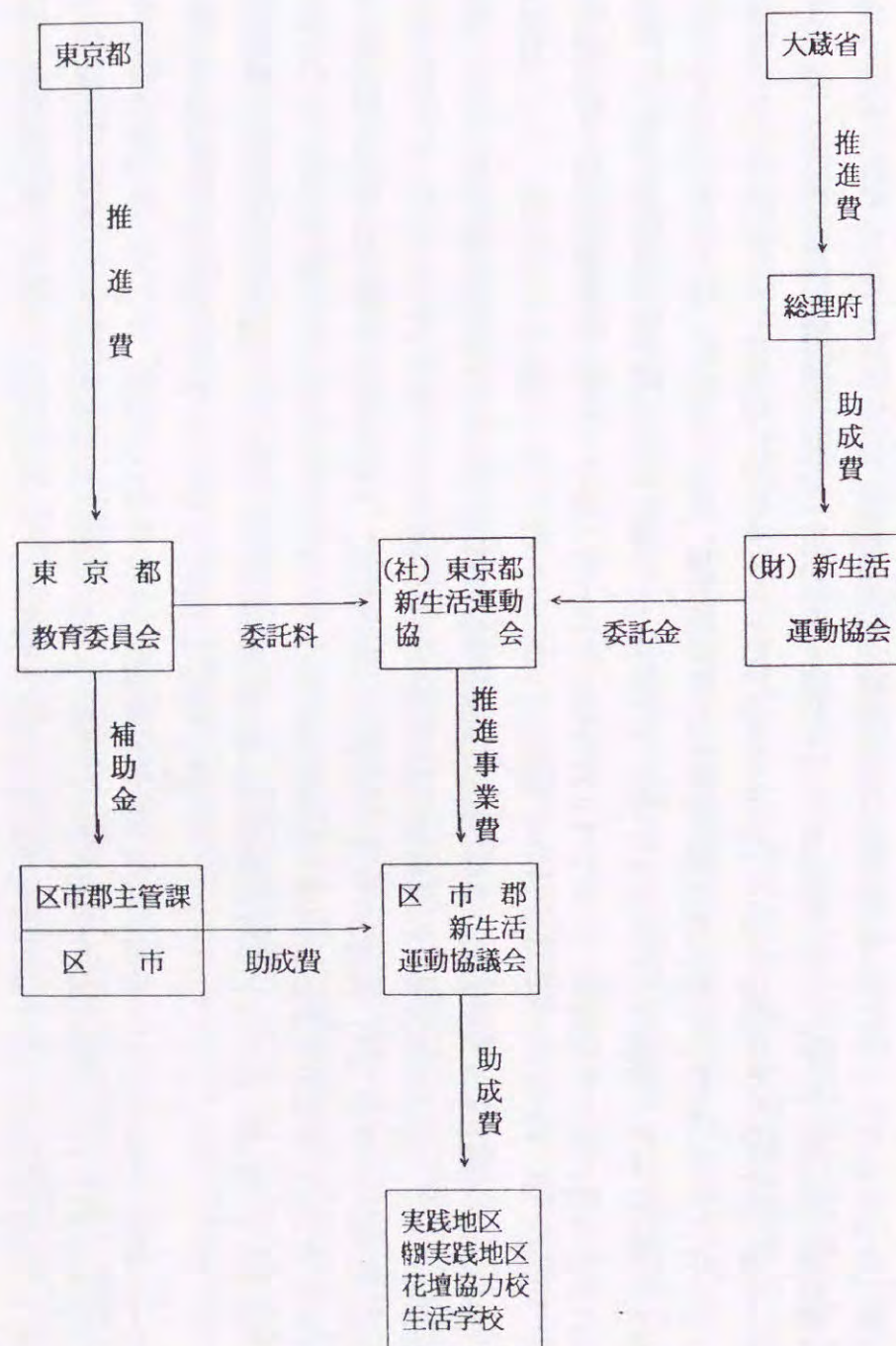
二、都内各区市町村に新生活運動協議会を設置し、区域内独自の新生活運動への刺激、助力、協力の体制を確立すること。

三、前項に必要な充分な予算措置を講ずること。

四、オリンピック対策委員会が、政府や東京都に設置される場合、かならず新生活運動協会や東京都新生活運動協議会をこれに参画させること。

この答申によって、昭和三十四年九月三日（財）新生活運動協会会長より東京都知事及び東京都議会議長に対して、「自主的民間運動としての新生活運動の一大進展をはかるため、東京都新生活運動協議会の組織及びその事務局機構並びに関係予算の拡充強化に積極的に協力されたい」等々の要望書が出された。

図(3-1) 東京都の各新生活運動協議会予算の仕組み



出典：東京都新生活運動協会『新生活運動の手引き』昭和41年、103頁

表(3-2) 昭和36年度予算総括表(社団法人 東京都新生活運動協会)

事業別	会費等	東京都事業委託金予算額	新生活運動協会事業委託金予算額	合計
1. 運営費		1,920,000	42,200	1,962,200
(1) 事務委託費		1,610,000	—	1,610,000
(2) 事務諸費		310,000	42,200	352,200
2. 事業費		7,380,000	11,595,000	18,975,600
(1) 指定地区育成費		2,361,000	635,000	2,996,000
(2) 指導者研修会費		—	78,600	78,600
(3) フロック協議会費		—	16,700	16,700
(4) 研究発表会費		—	—	—
(5) 展示会費		2,578,500	—	2,578,500
イ 中央展示会		2,548,500	—	2,548,500
ロ 移動展示会		30,000	—	30,000
(6) 推進大会費		132,000	—	132,000
(7) 調査活動費		—	—	—
(8) 資料作成費		1,008,500	—	1,008,500
(9) 表彰関係費		—	2,100	2,100
(10) 広報車特別活動費		—	1,304,600	1,304,600
(11) 23区特別推進費		—	8,966,000	8,966,000
イ 23区自主活動費		—	5,520,000	5,520,000
ロ 直接実践活動費		—	3,446,000	3,446,000
(12) 都市美化運動費		1,300,000	76,900	1,376,900
(13) 隊の新生活運動		—	101,700	101,700
(14) 関係団体連絡調整費		—	—	—
(15) 企業体特別推進費		—	234,000	234,000
(16) 青年研修会費(共催)		—	100,000	100,000
(17) 泊り合い集会費(共催)		—	80,000	80,000
	*2,000,000	—	—	2,000,000
合計		9,300,000	11,817,800	25,217,800

註：指定地区育成費には、モデル地域育成も含む。

会費 2,000,000円は、賛助会員費募集予定額である。

出典：東京都新生活運動協会『東京の新生活運動』1962年、58頁より

東京都新生活運動協議会は（財）新生活運動協会の要望を受け、組織強化に努め、東京都知事（東龍太郎氏）を新会長に就任させるほか、都協議会事務局の拡充強化策として、事務局をこれまで事務局であった都教育庁社会教育課から外部（修養団会館）に移し、事務局長には（財）新生活運動協会の事業部長を新たに就任させるのであった。さらに、東京都は各区に新生活運動協議会の設置を図り、昭和三十五年度から委託事業として二十三区特別推進費を計上するのであった。しかし、特別区における新生活運動協議会の結成は意のままにならず、昭和三十七年二月までに新生活運動推進協議会を結成したのは十二区だけであった。

最初から官製運動組織体として出発した東京都新生活運動協議会は事業委託金が二千万円（昭和三十六年度）を上廻る団体になってしまい、法人化の必要性に迫られた。そこで東京都新生活運動協議会は昭和三十六年三月十六日に解散し、社団法人「東京都新生活運動協会」（同年五月六日認可）として再発足した。しかし、東京都知事が引き続き会長に就任していたことや、予算も新生活運動協会及び東京都事業委託金が大半を占め、一部の賛助会員費も募集予定（表3-2参照）であったことから、東京都新生活運動協会は依然東京都の外郭団体として存続していくのであった。

一方、新生活運動の実践団体は婦人団体・町会・PTAが主流になっていたし、行政側から押し付けられる新生活運動は国及び都からの助成金を受けながらも（図3-1参照）、「カとハエをなくす運動」の外には見られる実績がなかったのである。それでは、町会等はなぜ、東京都が町会等を新生活運動に組み入れようとしたにもかかわらず、官製運動である新生活運動に積極的に加わらなかったのであろうか。これを理解するためには、表3-2に示されている（社）東京都新生活運動協会昭和三十六年度予算に注目する必要がある。即ち、都市美化運動費は一三七万円余りが計上されているにもかかわらず、関係団体連絡調整費は全然計上されなかったのであった。後述するように、昭和三十四年二月には「東京都町会連合会」が結成されていたし、同年十二月には「東京都清掃協力会

連合会」が設立されていた。当時、特別区の町会等は表面上「東京都町会連合会」の影響下にあったし、「東京都清掃協力会連合会」は都清掃局の外郭団体になっていた。にもかかわらず、東京都新生活運動協会は予算上からすると、このような団体とは接触しようとしなかったのが明らかであった。結果的に東京都新生活運動協議会（協会）が町会関係団体との連携に力を入れなかったことが、東京都の新生活運動推進に大きなマイナスになっていた。この苦い経験から、東京都は首都美化運動の展開にあたって町会等を中核とする方向に転換していくのである。この一連の過程を説明すると以下の通りである。

表3-3に示されている昭和三十年度から昭和三十二年度までの幾つかの町会の決算及び予算（収入の部）内訳を参照されたい。昭和三十二年時点までの町会等の主な財源は町会費に依存し、一部を募金戻し金など雑収入で補っていたのであった。にもかかわらず、町会等は各種の募金・寄付金・負担金、街灯電力料・街灯維持費、衛生費などに支出をあてなければならなかったのである。それに加え、都区財政調整によって設けられた自治振興費は町会等には還元されず、区の関連事業費として使われてしまったのである。しかも、町会等は新生活運動に駆り出されようとしていた。これに対して多くの町会等が不満を持ちはじめ、町会等は組織的に対処していこうとする動きをとるのであった。昭和三十四年二月二十日に結成された「東京都町会連合会」は、そういった町会等の状況を打開するためのものであったといえよう。

募金・寄付金・負担金の問題と街路灯問題が顕在化していた昭和三十四年一月、東京都町会連合会結成準備委員会に出席していた都行政部長は「町会・自治会の問題は即答は難しいが自治の根本であるこれらを無視しては都や区の仕事はできない。町会に協力をしていただく形なら、町会の仕事もある程度できると考えている」と、発言した。この発言の底辺には、昭和三十年七月から実施していた「カとハエをなくす都民運動」の実績などに鑑み、町会等がその他の行政需要に協力してくれるならば、都としてはその見返りとして助成金などを支出することでも

きるという意図があったのである。

さて、昭和三十四年十二月、「東京都清掃協定会連合会」が設立された。連合会規約によると、この会は「区部の清掃事務所管内に設けられた清掃協定会をもって構成」し、事務局は都清掃局内に置いていた。当時、区部には三十六の清掃事務所があって、連合会設立以前に既に清掃事務所管内には地区清掃協定会が結成されていた。地区清掃協定会は清掃事務所の外郭団体（清掃事務所側からすれば、協力団体と呼称されたいだろうが）で、役員は地域有力者によって構成されていた。清掃協定会は地区内の事業所、町会、自治会、婦人会など、会の事業と目的に賛同するものを会員としていたので、結成当時は町会等が網羅的に会員になるのではなかった。しかし、それ以降、清掃協定会は町会等によって構成されるのが一般化していくのである。

ところで、昭和三十六年の時点で町会等が行政末端組織化してしまっただけというにはまだ早い。というのは、東京都は行政需要がある度に町会等の協力を要求し、町会等はこれに応じてきたからである。その代表的な事例としては、昭和三十八年から各区で実施された「住居表示事業」と、昭和三十九年の東京オリンピックとその準備があげられる。

昭和三十七年五月十二日に発足した「首都美化審議会」は、都知事の諮問第一号「首都美化に関する総合的施策について」を審議し、同年八月に第一次答申を提出した。その内容は、「運動の展開にあたって、町会・商店会などの地域的民間組織と関係機関相互の協力体制を確立」すべきだというものであった。都はこれを受け、都知事を本部長とする「首都美化推進本部」を設置、昭和三十八年三月には「首都美化協力員」制度を設け、同年八月には「首都美化推進協議会」を設立するのであった。首都美化協力員は、「首都美化について深い理解と関心を持ち、かつ地域の団体等において指導的役割を果している者」または、「首都美化についてすぐれた認識と熱意を持ち、かつ地域の実情に精通し実行力を有する者」のいずれかの該当者の中から区の推薦を得て、都知事が委嘱していた。

表(3-3)
○江東区平久町町の昭和30年度決算書

収入の部	
・町会費収入	: 308,222 円
・臨時収入(運動会余剰金)	: 15,000 円
・ " (個人寄付金)	: 2,000 円
・ " (その他)	: 8,800 円
・銀行収入(預金利子)	: 759 円
・前年度繰越金	: 47,381 円
・ 合 計	: 382,362 円

○北区中十条三丁目町の昭和30年度決算書

収入の部	
・町会費収入	: 338,130 円
・別途積立金	: 50,000 円
・預金利子	: 466 円
・雑収入	: 28,000 円
・前年度繰越金	: 9,487 円
・ 合 計	: 426,083 円

○台東区北町緑会の昭和30年度・昭和31年度決算書

収入の部(昭和30年度)		収入の部(昭和31年度)	
・町会費収入	: 54,100円	・町会費収入	: 51,680円
・寄付(街灯一本)	: 1,600円	・寄付	: なし
・共同募金戻し金	: 102円	・共同募金戻し金	: 94円
・赤十字募金戻し金	: なし	・赤十字募金戻し金	: 230円
・祭礼決算残金	: 1,269円	・祭礼決算残金	: なし
・国旗購入戻し金	: なし	・国旗購入戻し金	: 250円
・前年度繰越金	: 13,493円	・前年度繰越金	: 10,525円
・ 合 計	: 70,564円	・ 合 計	: 62,779円

○新宿区信濃町親和会の昭和31年度決算書

収入の部	
・町会費収入	: 246,060 円
・雑収入合計	: 5,930 円
(共同募金返し金)	: 1,360 円
(赤十字募金返し金)	: 800 円
(預金利子)	: 1,770 円
(防犯助成金)	: 2,000 円
・前年度繰越金	: 47,329 円
・ 合 計	: 299,319 円

○豊島区堀之内町の昭和30年度決算書

収入の部	
・町会費収入	: 574,640 円
・掲示板防犯灯広告料	: 24,250 円
・防犯、防火、母性本部交付金	: 14,250 円
・日赤共同募金割戻金	: 3,930 円
・預金利子	: 367 円
・前年度繰越金	: 33,256 円
・ 合 計	: 623,693 円

○杉並区高円寺四丁目町の昭和31年度決算書

収入の部	
・町会費収入	: 438,680 円
・貸間代	: 48,000 円
・街灯維持補助金	: 4,256 円
・雑収入	: 10,565 円
・前年度繰越金	: 7,593 円
・ 合 計	: 509,094 円

○葛飾区本田川端南町の昭和32年度予算

収入の部	
・町会費収入	: 675,000 円
・雑収入	: 10,000 円
・前年度繰越金	: 101,025 円
・ 合 計	: 786,025 円

出典:『町会』第二巻第二号～第二巻第七号より

このように名分は個人に委嘱することになっていたが、実際は町会長・自治会長・商店会長・婦人会長・PTA・町会等の役員が対象となっていた。ところで、昭和三十八年三月からの「首都美化協力員」制度の実施と、町会等が実践部隊となるには「東京都町会連合会」が重要な役割を果たしたのであった。

「東京都町会連合会」（以下、「都町連」という）の会長（建部順氏）は、昭和三十七年十二月に都から二千五百万円を交付され、「都町連」役員を中心とした（財）「愛都運動協会」を発足させた。「愛都運動協会」は昭和三十八年一月二十九日、日比谷公会堂で町会長・婦人会長などを集め「愛都運動中央大会」を開催するなど、都の美化運動を側面支援する団体として浮上した。だが、「都町連」と「愛都運動協会」は表裏一体のもので、昭和三十八年度の実績は一回の総会を開催しただけであった。しかも、「愛都運動協会」会長が昭和三十八年度都助成金の一部を横領する不祥事を起こし、昭和三十九年三月の都議会では「汚職外郭団体への補助金の中止」をもとめる騒動にまで発展した。結局都は昭和三十九年度の「愛都運動協会」への補助金を支出することになったものの、昭和三十九年から「愛都運動協会」の活動は事実上停止になってしまふのである。

これまで見てきたように、東京都が推進した新生活運動は中央から押しつけられた官製運動であったし、新生活運動展開の初期段階において町会・自治会及び町会連合会組織を巻き込むことができなかった点では明らかに失敗であったと言えよう。その後、東京都が首都美化運動とオリンピックの準備に際して東京都町会連合会を積極的に活用したことによって、従前の東京都の新生活運動が試行錯誤であったことを裏づけているのである。ただし、新生活運動は社会教育の趣旨で行われていたことや、町会・自治会は社会教育の実践団体としては適していなかったことが確認されたのを忘れてはならない。それから、東京都新生活運動協会が推進する新生活運動はPTA・婦人会・町会自治会の婦人部のメンバーを会員とする生活学校を実践団体として展開されていくのである。

さて、昭和五十年に首都美化事業が終結したかという点、今度は地域防災組織（防災市民組織）が町会等を中心

に結成されるのである。

本論文は、町会または自治会に対する社会学的観点からの考察というより、行政側と住民組織との関係を考究するものである。即ち、行政側が住民組織を利用する目的は何か、また住民組織が行政側の要求に応ぜざるを得ない背景は何か、行政側は町会等を利用するためのように対応しているのか、等々を探ることである。それから、いわゆる「縦割り行政」体質が住民組織に及ぼす影響と、任意団体としての町会等の状況を追究していくことである。次の章では、以上で説明した行政需要を踏まえ、町会等と縦割り行政との関係をみることにしよう。

- 1) 東京都『都政概要』昭和二十一年、二〇二頁、『町会部落会制度廃止後の措置案』。
- 2) 『朝日新聞』昭和二十年八月十八日付け。
- 3) 東京都振興課は昭和二十一年三月二十九日、町会長・民間人・関係官庁の幹部を委員とする「町会・部落会運営委員会」を再組織する。
- 4) 内務省は昭和二十年十二月二十二日、内務次官通牒「町内会部落会等ノ運営指導ニ関スル件通牒」(発地第二四六号)を発し、町内会部落会等を民主的自主的な組織にするよう指導していた。
- 5) 『朝日新聞』昭和二十年十二月四日付け。世田谷区は東京都告示第四五〇号に基づき、「町会部落会及隣組設置運営ニ関スル件依命通牒」の参考として連合町会案とする『町会規約』(東京都世田谷区『新修世田谷区史』下巻、昭和三十七年、七五五〜七六二頁に収録)を用意していた。この町会規約は昭和二十一年一月一日より実施するとされていたが、「町会長ハ町常会ノ選挙ニ依リ之ヲ選任」するということ以外には戦前のものと殆ど変わらなかったであった。世田谷区連合町会長会議は昭和二十一年五月十二日の区民による「米よこせ」宮城デモに対する責任を負う形で総辞職を決議する騒ぎを起こしていた。詳しいことは第四章第六節を参照。
- 6) 前掲『都政概要』昭和二十一年、二〇二頁。
- 7) 『朝日新聞』昭和二十一年三月十五日付け。
- 8) 『朝日新聞』昭和二十一年三月二十八日付け。
- 9) 昭和二十二年予算説明のため昭和二十一年十一月二十九日内務省より大蔵省に提出された資料には、「町内会長、部落会長に権限を与え処理または調査せしめたる事項」と「町内会長、部落会長の証明により実施した事

項」が列挙されている。自治大学校編『戦後自治史I』昭和三十五年、六五〜六七頁。その中には、「非日本人」(朝鮮、台湾、中華、沖縄人)に関する事項が含まれていた。それは、GHQが昭和二十一年二月十七日に発した「朝鮮人、中国人、琉球人及び台湾人の登録に関する総司令部覚書」と、日本政府がGHQの覚書に対する後続措置として昭和二十一年三月十三日に発布した厚生・内務・司法省令第一号「登録令」が根拠となっていた。GHQの覚書及び日本政府の「登録令」は、「非日本人は昭和二十一年三月十八日まで登録すること」に関する事項を定めていた。従って、厚生・内務・司法省令第一号「登録令」の翌日(三月十四日)に文部省は各地方長官あてに通牒「模擬選挙の仕方について」を発したことになる。町会長たちが「多忙である」と訴えたのは、このように次から次へと押し寄せてくる仕事の量が多かったことを物語る。

10) 中野区では四月に、婦人たちを対象にした「選挙を語る座談会」を各町会ごとに開催していた。東京都中野区『中野区史』昭和資料編二、昭和四十七年、四二七頁。これによって、他区の場合も各町会での模擬投票の代わりに「選挙を語る座談会」を開催していたであろうと推察できるのである。

11) GHQ/SCAP, CIE, A Preliminary Study of the Neighborhood Associations of Japan, 23. Jan. 1948. CIE (A) 1006~1007より(国会図書館憲政資料室所蔵)

12) 自治大学校編『戦後自治史I』昭和三十五年、四二頁。

13) 勅令第四号は、昭和二十二年三月三日勅令第六十七号(町内会、部落会及びその連合会並びに隣組の廃止)の公布施行により廃止された。以下、引用文はすべて前掲『戦後自治史I』、五四頁、六五〜六八頁、七三〜七七頁による。

14) 『町会』昭和三十四年二月号、一三頁、水越玄郷氏の談。

15) 『国学院法学』第二十五巻第一号、七三〜一〇六頁、高木証作「町内会廃止と「新生活協同体の結成」」(二)

『国学院法学』第二十六巻第一号、二三九頁、高木証作「町内会廃止と「新生活協同体の結成」」(一八) 参照。

16) 『町会』昭和三十四年十月号、二四頁、渡辺才一氏の談。

17) (財)東京市政調査会『東京における地域社会組織』昭和四十六年十月、五〇頁。

18) 『町会』昭和三十三年七月号、三六頁及び、『町会』昭和三十四年一月号、二九頁。

19) 東京都世田谷区議会『世田谷区議会史』昭和四十六年、三一頁。

20) 東京都世田谷区議会『世田谷区議会史』資料編、昭和四十五年、一〇二二頁。

21) 区政地区協力員制度は昭和三十九年四月末をもって消滅し、地区委員制度は昭和四十四年三月に廃止された。その後、新しく「区政連絡会」制度が発足する。地区協力員制度のもとでは区議会議員と町会代表者と学識経験者が地区委員となっていたが、区政連絡会制度では学識経験者を除く、町会・自治会の代表者と区議会議員によって連絡会地区委員が構成されるようになった。それから、常任相談役には区議会議員が、相談役には区関係職員が就くことになった。これによって区政連絡会は町会長の組織である町会連合会の幹部たちによる区政相談機関とになっていくのであった。さらに昭和五十七年五月になると、相談役制度はなくなり、区議会議員は常任相談役として存続するが、委員には町会・自治会等の会長と明記されるのであった。これは町会連合会の圧力活動の結果であって、区政連絡会は町会連合会の区理事機関に対する圧力機構となってしまうのであった。町会連合会側は意思貫徹するため、「区は建前上は、区政連絡会と町会等は別組織と申しているが、連絡会委員である町会長を通して一体として町会組織を利用している」と、区側を攻め立てた。区政連絡会制度は現在も存続している。豊島区議会史編纂委員会『豊島区議会史』通史編、二二四～二三三頁。豊島区町会連合会編『豊島区町会連合会史』(創立二十周年記念)昭和五十五年、三八～四四頁、九一～九六頁。豊島区町会連合会編『豊島区町会連合会史』(創立三十周年記念)平成二年、六五～八六頁。

22) 前掲『豊島区議会史』通史編、三九一頁。

23) 大田区『大田区政十年』昭和三十二年、一二〇～一二三頁。大田区では現在、町会・自治会中心の「わがまち大田推進協議会」と「地区推進委員会」制度を運営しており、区自治会連合会定例会と自治会・町会長大会を毎月一回開催している。大田区民部庶務課『区民部概要』平成四年版。ところで、大田区民部庶務課の事務は平成五年の組織改造によって地域振興部地域振興課の所管となった。

24) 東京都目黒区『目黒区史』昭和三十六年、一一四六頁。

25) 都立大学都市研究室が昭和二十九年三月に実施した目黒区町会調査結果によると、十二の出張所を通じて自治的活動をする地域的組織が「ある」というのが三一・八%、「ない」というのが六六・二%であった。都市社会調査第四集、都立大学都市研究室『都市地域の生態調査』目黒区民の活動と世論、昭和二十九年三月実施、一五頁。

26) 東京都中野区『中野区史』昭和編三、昭和四十年、一八九頁より引用。

27) 目黒区『目黒区五十年史』昭和六十年、五四一頁。

28) 東京都防犯協会連合会機関誌『蜘蛛』第五巻第六号、昭和二十七年六～七月号、一六頁。

29) 東京都台東区役所『台東区史』(近代行政編)昭和四十一年、四九九～五〇〇頁。

30) 戦後の共同募金はGHQが厚生省に示唆するところにより、昭和二十二年十一月に一部の府県を除いて全国一斉に行なわれた。東京都もその時、「東京都民間社会事業共同募金委員会」を結成して共同募金を実施した。当時は、都知事が共同募金委員会委員長に、民生局長が事務局長に就任するなど、官民一体の募金運動であった。そして昭和二十三年度から組織は民間中心に改められるものの、募金のための地区協力会が結成され、区役所が募金運動に介入するようになった。共同募金と赤十字募金は昭和二十三年度と二十四年度には合同で行なわれた

が、それ以降分離された。それから、「赤い羽根募金」と言われる「赤い羽根」は昭和二十三年度から共同募金（特に街頭募金）のシンボルとして使われた。共同募金と住民組織との関係については第四章第二節参照のこと。社会福祉研究所編『東京の共同募金』昭和六十二年、一九二―二五二頁。

31) 福岡県行政部長の照会内容は、「講和条約発効後の今日においての政府の標記政令（政令第十五号）に対する存廃の意向及び右政令を廃止するとして、将来の市町村の下部組織についての措置やこれと自然発生的の部落町内等の組織との関係について問いたい」とのことであった。

これに対して自治庁行政部長の回答は、「町内会・部落会及び隣組については、目下のところ積極的にその復活を奨励する意図もないし、また将来、恒久的にこれを禁止する考えもない。従って現状のまま講和条約発効後百八十日を経過すれば、現在町内会、部落会、隣組等の結成を禁止している右政令は失効することとなるので、町内会、部落会及び隣組については、これが行政機構の末端として利用されるに至る以前の状態に復することになるわけで、今後の措置については、なお、検討を致したい」ことであった。『自治研究』第二十九巻第一号、一九二頁。

32) 警視庁防犯課『防犯灯の実態』付表、昭和三十五年、より

33) 『都市問題』一九六二年三月号、八三頁、高木証作「地方自治体と街路照明」（中）参照。

34) 東京都の街路灯問題に関しては、高木証作「地方自治体と街路照明」（上・中・下）『都市問題』一九六二年二月号～四月号に詳しく紹介されている。

35) 東京都港区役所編『新修港区史』昭和五十四年によると、「政令一五号は失効し区内には町内会の再組織化が進んだ。そして、三〇年代に入ると、区役所―支所・出張所―町会・自治会という地域行政の新たなパターンができ上がった」（八六〇頁）と記されている。これは港区のみならず、他の区でも同様であったと思われる。

しかし、町会・自治会には全戸または全世帯が加入していたわけでもなく、一部の町会では特殊職業についている世帯の加入を控えていた事実もある。その例としては、豊島区要町三丁目親和会と台東区練堀町練松町会を取上げることができる。昭和三十二年当時、要町三丁目一帯には約二二〇世帯・八〇〇人の「バタヤ部落」が存在していたが、彼等は親和会に加入していなかったのである。『町会』第二巻第七号（昭和三十二年八・九月）三五頁。

36) 新生活運動は「新日本建設国民運動」と脈を共にすると言われている。昭和二十二年六月一日に成立した片山内閣が「新日本建設国民運動」を提唱し、昭和二十二年に神奈川県・大分県・群馬県等で新生活運動協議会が組織された。また、昭和二十六年頃から全国各地から新生活運動とも言える「生活合理化運動」が展開されたという。このような動きを背景として、昭和二十九年に文部大臣が社会教育審議会に対して「社会教育の立場から新生活運動をいかに展開してゆくべきか」を諮問し、その答申が昭和三十年三月に文部大臣に提出された。その結果、昭和三十年九月三十日（財）新生活運動協会が設立されることとなった。昭和三十年度には二〇府県に新生活運動推進協議会が結成されていた。東京都新生活運動協会『東京の新生活運動』一九六二年、東京都新生活運動協会『新生活運動の手引き』昭和四十一年。

東京の場合、一部の区で昭和二十八年頃から新生活運動を展開していた。足立区では新生活運動を「昭和二十八年度から区の重点事業として旧民生課で行なっていた」し、目黒区では昭和三十年に「新生活運動目黒婦人連絡会」が発足されていた。足立区役所『新修足立区史』下巻、昭和四十二年、四八一頁。目黒区史研究会編『目黒区五十年史』昭和六十年、一〇二〇頁。

37) 豊島区（婦人会）、北区（婦人会）、練馬区（農協婦人部）、杉並区（衛生会）、世田谷区（二つとも婦人会）

前掲『東京の新生活運動』、一五頁。

38) 前掲『東京の新生活運動』参考資料、二二～二三頁。

39) 足立区(昭和三十五年十一月二十八日)、文京区(昭和三十六年三月七日)、江戸川区(昭和三十六年三月十二日)、渋谷区(昭和三十六年三月十八日)、品川区(昭和三十六年三月二十日)、千代田区(昭和三十六年三月二十七日)、杉並区(昭和三十六年三月三十一日)、目黒区(昭和三十六年四月二十四日)、葛飾区(昭和三十六年八月十八日)、荒川区(昭和三十六年十二月十八日)、北区(昭和三十七年二月二十三日予定)、新宿区(昭和三十七年二月二十八日予定)。前掲『東京の新生活運動』、一四～一五頁。

40) 東京都新生活運動協議会が選定した指定地区の推進団体は、昭和三十三年度に区部七団体・郡部四団体、昭和三十四年度に区部十二団体・郡部八団体、昭和三十五年度に区部七〇団体・郡部二〇団体であった。昭和三十四年度までの指定地区推進団体は殆ど婦人中心の団体または組織であった。それから昭和三十五年度の区部指定地区推進団体七〇団体の内訳を見ると、婦人会(一九)、町会(二六)、PTA(一六)、町会婦人部(四)、母の会(三)、未亡人会(二)、その他(一〇)であった。昭和三十五年度の区部指定地区推進団体もその八割以上が婦人を代表者としていた。前掲『東京の新生活運動』、一九～三五頁。

ところで、東京都新生活運動協議会が出した昭和三十五年度『東京都新生活運動指定地区事業実績報告書』によると、昭和三十五年度の区部指定地区推進団体の中で五団体の実績報告は行われていなかった。

41) 『町会』昭和三十四年二月号、二七頁。

42) 昭和三十九年から愛都運動協会が事実上解散状態になることによって、東京都は美化協力員の運営を区長に委任するのであった。首都美化事業の担い手は首都美化協力員であって、昭和四十三年三月現在二十三区で四、七二五名の首都美化協力員が委嘱されていた。この首都美化事業は昭和五十年に終結し、首都美化協力員制度もな

くなるのであった。

第四章 行政機関と町会・自治会との関係

第一節 行政末端機構としての町会・自治会

町会・自治会（特に区別しない限り、以下「町会等」という）のような住民組織が純粋な親睦団体にならない最大の理由は、いったいどこにあるだろうか。もし、行政側が町会等を一方的に利用するばかりであるとしたら、町会等は当然反発するだろうし、いつまでも行政の末端機構としてあり続けることはないだろう。「町会が日常的に活動を継続することを保障しているのは、町会本来の活動ではなく、行政協力活動である」という説があるように、町会等は行政と地域住民との接点をなして、住民の要望と利益に関することを行政に伝達し、行政からの要望を住民に伝達する、いわゆる「下意上達、上意下達」のかなめとしての歴史的・機能的な位置付けを無視しては、町会等と行政との関係を理解することはできない。それから、もしも町会等を「住民による、住民のための、住民の組織」と理解しても、町会等が行う事業や活動のうち、多くの部分は行政機関の協力や援助がなければ解決できないのが現実である。そのため、町会等は区役所をはじめ関係行政機関との連携と協力関係を深めざるを得ないのである。換言すれば、町会等が行政機関との相互依存的な関係を排斥しようとするればするほど、町会等の事業は縮小されざるを得なくなるということが言えるのである。

戦前戦後を問わず、町会等が住民の利益擁護のため行政側の政策等に対して抵抗した例は数え切れないほど多い。しかし全体的にみると、町会等は行政側の要求に応じてきたのである。その背景には、行政需要が住民の日常生活に密着したものであること、町会等の機能と行政の期待が呼応することが結果的に住民・住民組織・自治体それぞれの目的を満たしてくれるという認識があったと思われる。要するに、町会等は行政が要求する機能を果たす代

りに、行政側は町会等に対して財政的助成をするほか、町会等からの要望・陳情等を収斂する、相互依存的な関係が町会等と行政との癒着を強化・維持してきたといえよう。ただし、前章で述べたように、特別区のなかでも各区によって町会等に対する対応が異なっているのが現実である。

昭和三十二年に特別区内には二、八〇〇余りの町会等があったが、昭和四十四年にはその数が三、七〇〇余りに増加していた。これらの町会等は既述したように各種機関・団体と密接な関係を持っていたが、昭和三十二年頃までは都区から助成金または補助金を支出されていなかった。それでは、それ以降の事情はどうなっていたであろうか。まず、目黒区A町会・練馬区K町会・豊島区B町会の事例をみてみたい。

目黒区A町会の昭和三十四年度決算報告書をみると、表4-1の通りである。

この目黒区A町会の収入源は昭和三十二年までの他の町会の事情と殆ど変わっていない。もし、変わったものがあるとすれば、廃品回収による収入があったという点であろう。福祉事務所からの助成金は歳末たすけあい募金に町会が協力する見返りとして支出されたものである。汲取券手数料だけが行政と直接関係のある事務委託性格の収入であった。A町会は防犯街灯の電灯料七五、二三三円、電球費三、六四五円、防犯協会分担金六、〇〇〇円、街灯新設修理費三六、五一五円を合わせ、一二一、三八三円を防犯部費として支出していた。その見返りとして、A町会は防犯協会から八、五七九円の補助金をもらっていた。ところで、防犯協会への分担金より防犯協会からの補助金が多いが、防犯目的の街路灯費に対する補助であると片付けるには理屈が合わない。同じく、A町会は殺虫剤一七、五〇〇円、分配秤代五〇五円、カオール二三〇円、新年会土木課招待一、七〇〇円を合わせ、合計一九、九三五円を保健衛生費として支出していた。さらに、A町会は予備費の中の四、〇〇〇円をもって清掃課員四名表彰費としてあてていた。A町会の収支決算をみる限り、都区をはじめ各機関・団体は町会を惜しみ無く活用していたことがわかるのである。

表(4-2) A町会の昭和39年度決算報告書(収入の部)

科 目	予算額(円)	収入額(円)	内 訳
・町会費	380,000	382,470	26の班長より集金
・繰越金	189,067	189,067	
・補助金	36,000	61,973	清掃事務所、昆虫駆除、児童育成、防犯協会、土木課
・手数料	18,000	43,814	日赤募金、サントニン、国旗、共同募金、汲取券など
・廃品回収	50,000	76,530	
・雑収入	5,000	18,699	事業収入、利息、寄付、街灯過集分、敬老会一般参加金
合 計	678,067	772,553	

A町会の昭和44年度決算報告書(収入の部)

科 目	予算額(円)	収入額(円)	内 訳
・町会費	435,000	444,900	26の班長より集金
・繰越金	181,701	181,701	
・補助金	47,000	37,000	防犯灯補助(防犯協会)、子供会
・雑収入	67,000	86,200	手数料、委託料、使用料、寄付、利息
合 計	730,701	749,801	

出典：目黒区史研究会編『目黒区五十年史』資料編、昭和60年、889～892頁

それでは、A町会の昭和三十九年度及び昭和四十四年度の決算報告書から、収入の部をみてみよう。

表4-2でわかるように、昭和三十九年度は都区から相当な金額が補助金として支出されている。これは、同年のオリンピックの準備のためであったと思われる。昭和四十四年度は目立った補助金はないが、委託料の収入があった。

練馬区K町会に昭和三十九年一月から十一月まで、区をはじめ各種機関・団体から依頼されてきた仕事と依頼先を表4-3に示して見る。このような行政機関と住民組織との関わりは、特定の区または特定の町会等に限るものではない。平成元年三月、江東区が行った「町会自治会活動の実態調査」によると、町会・自治会の活動を表4-4のようにまとめていたからである。

それから、昭和四十三年度に豊島区B町会と関係のあった諸団体及び官製運動をまとめてみた(表4-5)。

同年の豊島区B町会の収支決算をみると、収入の部は次の通りであった(表4-6)。豊島区B町会は電灯補助金以外に、衛生補助金と広報紙配布手数料を区から受け

表(4-1) 目黒A町会の昭和34年度決算報告書(収入の部)

科 目	予算額(円)	収入額(円)	内 訳
・町会費	338,000	333,990	25の班長より集金
・繰越金	85,094	45,094	昭和34年度より汲取券40,000円は特別会計とする
・雑収入	63,900	52,520	汲取券手数料、廃品回収、募金手数料、その他
・寄付金	100	1,120	住民2人からの寄付
・補助金	10,000	9,579	防犯協会補助金 8,579、福祉事務所助成金 1,000
合 計	497,094	442,303	

(支出の部)

部 名	科 目	予算額	決算額	備 考
総務部	嗣・給養	65,000	63,800	日赤募金18,000、共同23,200、歳末助合23,600
	領品	23,000	20,367	
	葬・葬費	25,000	15,000	
	備品費	5,000	14,600	他町会団体御附合、分担金、御礼、交通費
	会議費	10,000	8,700	
	事務費	10,000	10,655	
防犯部	雑 費	5,000	11,000	
	外灯費	82,500	78,868	電灯料75,223、電球88個3,645
	防犯費	10,000	6,000	碑文谷防犯協会分担金6,000
婦人部	外灯費	32,500	36,515	外灯新設修理
	敬老会費	22,500	22,500	
	成人祝費	17,500	13,760	
	入学祝費	4,500	3,010	
文化部	講習会費	15,500	5,600	
	神社費	25,000	25,000	
	児童館	50,000	46,898	
緑地部	レクリエーション費	10,000	0	
	殺虫剤費	23,000	19,935	殺虫剤 17,500、分配代505、カオル230、新年会土木課招待1,700
民生部	お見舞	15,000	9,030	
予備費		6,094	4,000	清掃課員四名表彰費
合 計		457,094	415,238	
繰越金	収入額 442,303 - 415,238 = 27,065			

出典：目黒区史研究会編『目黒区五十年史』資料編、昭和60年、887～889頁

表（4-4）江東区の町会・自治会の活動内容

回答団体	活 動 内 容
140団体から 172団体まで が回答	<ul style="list-style-type: none"> ○区との連絡、都区の各種委員会への参加 ○清掃、美化（町の清掃、作業協力、植樹、美化運動等） ○薬剤散布 ○防災・防火（資材備蓄、自主訓練、キャンペーン協力等） ○交通安全、交通安全週刊協力 ○掲示板設置管理 ○慶弔事業 ○町内盆踊り、お祭り、運動会、文化祭 ○敬老祝い、成人祝い、子供会、入学卒業祝い ○募金（日赤、共同募金、歳末助合い）献血等への協力
100団体から 139団体まで が回答	<ul style="list-style-type: none"> ○区に対する要望、陳情、意見具申 ○廃品回収、減量運動、清掃協力会に加入 ○街路灯、防犯灯の設置 ○集会場の維持管理 ○区民まつりなどの参加 ○民生・児童委員活動への協力 ○健康診断への協力 ○青少年非行防止、環境浄化（非行防止キャンペーンの協力）
50団体から 99団体まで が回答	<ul style="list-style-type: none"> ○視察及び見学旅行 ○文化、スポーツ活動 ○各種保険のまとめ（交通共済の加入など） ○自転車クリーン作戦協力 ○会報の発行

（原注）：回答は複数回答である。

町会自治会活動の実態調査 平成元年3月

（筆者注）：江東区には平成元年1月現在、257 を数える町会等があった。この調査には、181 の町会等が回答を寄せたのである。

出典：東京都江東区『江東の昭和史』平成3年、384 頁

表（4-3）練馬区K町会に依頼されてきた仕事と依頼先（昭和39年）

日 付	内 容	来 信 先
39. 1. 17	「1千万人の手で東京をきれいに」ご協力方	練馬区長
2. 4	練馬区一斉ねずみ駆除実施について	石神井保健所長
2. 11	昭和39年度特別区民税申告に関する説明会	練馬区長
2. 20	「税金の申告についてのお知らせ」回覧願	練馬税務署長
2. 20	排水溝工事にあたっての協力願	排水溝工事促進会
2. 20	春の火災予防運動実施について（依頼）	東京消防庁練馬消防署長
2. 22	越冬昆虫駆除実施について	石神井保健所長
2. 24	国民健康保険PRポスター掲示の依頼について	練馬区長
2. -	特別区民税申告書の期限（3月21日）について	練馬区長
3. 10	こどもの交通事故防止についてのお願い	石神井警察署長
3. 12	清掃実践運動へご協力のお願いについて	練馬区新生活運動推進協議会
3. 14	清掃職員激励慰安大会開催経費のお願い	練馬区清掃協会、自治連合会
3. 16	健康相談の日割変更について	石神井保健所長
3. 19	第21回茶華道教室のお知らせ	練馬区
3. 24	特別区民税申告遅延の理由書提出について	練馬区長
3. 31	昭和38年度練馬防火協会事業報告	練馬防火協会長
3. -	昭和38年度国民健康保険被保険者 無料健康相談、無料体温計検査実施要領	練馬区
4. 7	昭和39年度昆虫駆除作業の指導用 薬剤の配布打合せ会開催について	石神井保健所長
4. -	大掃除日割表の回覧依頼について	練馬清掃事務所長
5. 1	日赤全戸社員加入運動の協力依頼について	日赤練馬地区長
5. 5	清掃作業員に対する行賞メダル授与方依頼	練馬清掃事務所長
5. 26	自治連合会記念式典費の納入願	練馬区自治連合会
5. -	「救急協力の家」についてのご依頼	東京消防庁
5. -	「主婦の栄養教室」のお知らせ	石神井保健所
6. 5	電話の代行申込みにご注意を	石神井電報電話局長
6. 18	夏期巡回映画会要望調査について	練馬区教育委員会社会教育課
6. 26	「青い羽根」募金運動への協賛願	日本水難救済会練馬地区委員長
6. -	児童、青少年のための夏期利用施設について	東京都町会連合会、町会長、 町会青少年部長・婦人部長
7. 10	夏期巡回映画会開催について	練馬公民館長
7. 22	国旗購入について（申込み方法）	国旗掲揚促進会
7. -	新潟地震見舞に対する礼状	新潟市長
7. -	“ ”	新潟県知事
9. 3	明るい話題等の提供について（お願い）	練馬区長
9. 18	昭和39年度「赤い羽根」共同募金への協賛願	練馬区共同募金協力会
10. 27	「青少年を守る運動」の講演会開催について	練馬区青少年問題協議会
10. 31	年賀ハガキ、贈答用小包など 早期差出の協力要請について	石神井郵便局長
11. 14	秋の火災予防運動実施について（依頼）	東京消防庁練馬消防署長
11. 16	防火のつどい案内	練馬防火協会
11. 23	ふん尿汲取券の普及宣伝についてのお願い	東京都練馬清掃事務所長
11. -	郵便業務へのご理解とご協力願	石神井郵便局長

出典：東京都政調査会『特別区の行政と政治』－区政白書－、昭和45年、101頁

表(4-6) 豊島区B町会の収支決算
(昭和43年度、収入の部)

会費収入	577,580 円
定期預金	846,000 円
電灯補助金	74,633 円
繰越金	20,952 円
衛生補助金	3,200 円
配布手数料	15,550 円
利息	41,064 円
雑収入	5,350 円
寄付金	20,000 円
合 計	1,604,329 円

万円を、それぞれ補助金として支出していた。昭和三十九年度にも品川区は一五七団体に四七二万円を補助金として支出していた。文京区は昭和四十四年度に保健衛生団体という名目で一五二の町会に四四八万二千円を、翌四十五年度には一五四の町会に七五〇万円を補助金として支出していた。

さて、表4-7は昭和三十七年度から昭和四十六年度までの特別区の町会等に対する補助金交付状況である。表で見る限り、特別区全部が町会等に対して補助金を出しているのではなく、当該区においても全町会等を対象にするところもあれば、一部の町会等を対象にしているところもある。一方、区は町会等を直接交付対象とはしないものの、都市美化団体・美化清掃団体・保健衛生団体などの名目で事実上は町会等に対して補助金を支出していた。

ところで、表4-8では文京区の昭和四十五年度の町会への補助金は一団体(町会)・三〇万円と記されているが、実は区が町会連合会に対して連合会育成補助金として三十万円を支出し、一五四の町会は保健衛生団体と見做して環境衛生活動事業補助金七五〇万円を支出していたのであった。一方、文京区が町会連合会に補助金を支出したのは昭和四十五年度からであり、それ以降、区から町会連合会事業補助金として支出されることになった。また、昭和五十五年二月に文京区町会連合会は区に対して、これまで各町会あてに支出されていた環境衛生補助金の増額と使途を多目的にしてほしいと要求した。この要求に対して区は、補助金の増額とともに、「その額の半分は必ず環境衛生費に使い、残り半分は青少年問題、老人問題、交通問題に使用してもよい」と多目的に使用することを

表(4-5) B町会と関係のあった団体・機関、官製・半官製運動(昭和43年度)

- <団体・機関(区役所を除く)>
- 行政とその下部組織
 - ・区教育委員会(回覧、ポスター)
 - ・青少年対策地区委員会(委員推薦、出席)
 - ・豊島区第五地区委員会(出席)
 - ・豊島区青少年問題協議会(回覧、ポスター)
 - 官公署とその下部組織
 - ・豊島郵便局(説明会、回覧)
 - ・豊島区郵便局協力会(総会出席)
 - ・池袋消防署(回覧、配付物、ポスター、年末年始火災予防協議会出席)
 - ・池袋消防署防火協会(新年初顔合わせ会出席)
 - ・目白警察署(回覧、町会長交通部長会議、防犯会議)
 - ・豊島区交通安全協議会(配付物)
 - ・目白警察署防犯委員会(総会出席)
 - ・目白駅(回覧)
 - ・池袋保健所(回覧、座談会出席)
 - その他の諸団体
 - ・第五地区町会長会議(出席)
 - ・町会連合会(出席)
 - ・日本赤十字社(社員増強推進委員会出席、中央血液センター回覧)
 - ・豊島区郷友会(回覧)
 - ・東京都防衛協会(回覧)
 - ・保護観察協会(新年初顔合わせ会出席)
- <官製・半官製運動(主なもの)>
- ・日赤社員増強運動
 - ・首都美化デー(清掃実施)
 - ・十勝沖地震災害義援金募金
 - ・社会を明るくする運動(パレード参加)
 - ・青少年とともに進む運動
 - ・交通安全運動
 - ・一斉ねずみとり運動
 - ・火災予防運動

出典：豊島区史編纂委員会編『豊島区史』通史編四、平成四年、二四二頁

表(4-7) 特別区の町会・自治会と補助金交付状況

(単位：千円)

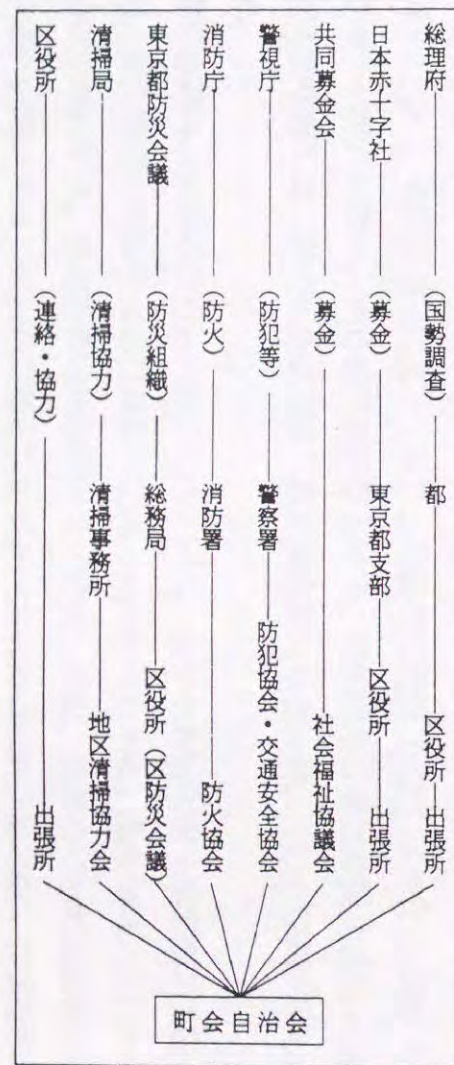
区分	昭和37年度			昭和38年度			昭和39年度			昭和40年度			昭和41年度		
	町数	対象	金額	町数	対象	金額	町数	対象	金額	町数	対象	金額	町数	対象	金額
千代田 中央 新大塚 宿	202		5,294	110 147 202 180	283	2,160 6,166	110 148 203 183	110 203	2,750 5,069	110 146 203 190	110 203	1,130 5,200	110 145 203 187	110 206	2,878 5,300
東京 墨江 台	246		10,000 8,174	202 138 152	203 267	22,840 3,741	203 139 153	203 267	16,997 4,499	203 140 153	202 56	11,037 3,787	202 140	200 171	4,467 3,545
東 品目	43		634	141			145			146	121	1,890	146	147	6,862
黒田	222		6,461	220	160	6,481	157	160	7,749	158	149	3,930	163	322	8,688
世田				80			81			94			77		
谷	199		12,500	198	291	13,700	199	200	7,388	200	199	7,400	199	199	7,388
谷	233		8,557	150	222	6,683	160			169			171		
波				103			104	1	500	105	1	500	104	1	500
杉				101	96	2,548	100	96	5,049	100	105	5,185	105	105	5,762
野				116	241	7,608	123		7,987	128	262	12,930	138		
世田				121	200	13,303	124	130	11,909	125	126	14,760	129	128	16,119
北	187		8,482	137	135	16,560	138			139			139		
荒	135		15,286	108			109			110			111		
川				157	160	5,000	160	160	5,950	181	166	6,224	166	167	6,224
橋	157		7,452	103			114	128	300	128			150		
板	130		2,232	308	241	3,800	248	250	2,000	198	1	300	250	262	3,800
練	228		3,500	184	1	100	186			189	169	3,335	189	194	3,886
足				141		2,414	117	1	2,414	143	1	3,360	145	145	3,792
葛															
江															
戸															
川															
合	2,002		96,084	3,499	2,502	113,104	3,424	1,909	80,561	3,458	1,871	80,968	3,520	2,357	79,211

(單位：千—千)

区 分	昭和42年度			昭和43年度			昭和44年度			昭和45年度			昭和46年度		
	取組費	対象	金額	取組費	対象	金額	取組費	対象	金額	取組費	対象	金額	取組費	対象	金額
千代田 中央 新大塚 中野 港 宿 京 東 台 文 墨 江 品 目	110 148 206 190 153 200 140 147 164 79	109 207 212 11,594 161 148 164	2,544 6,724 11,594 3,569 6,956 8,695	110 148 207 190 153 200 143 156 164	116 207 154 212 117 160 387	2,826 1,624 4,500 17,921 2,242 7,097 14,201	108 143 206 190 154 200 212 143 150 167 81	116 154 212 118 158 166	3,620 18,895 2,285 7,333 15,856	107 148 206 188 153 200 212 145 162 169 82	115 1 212 129 163 168	3,641 300 18,895 2,739 7,649 11,760	107 147 205 186 154 200 212 145 162 172 81	115 154 212 112 164 170	7,786 18,096 2,351 4,902 13,161
黒田 墨田 谷 世田谷 池田 渋谷 中野 豊島 北	199 179 104 106 140 131 142	199 1 128	6,388 500 16,075	199 183 104 106 154 131 148	199 1 1 1 1 211	8,534 2,000 500 500 21,511	199 199 105 107 146 130 149	199 1 1 128	11,033 2,000 500 9,505	200 184 105 107 152 132 150	1 1 127	11,090 2,000 11,090	201 184 105 107 160 130 160	201 177 126	9,417 10,041 9,729
荒川 板橋 練馬 足立 葛飾 江戸川	109 167 141 262 194 148	109 229 263 147	1,650 6,467 3,800 4,820	109 181 197 273 157 153	109 237 287 2 140	2,180 6,500 5,539 1,000 5,352	109 171 208 287 198 158	109 236 283 2	4,360 7,854 9,000 2,800	109 171 215 298 206 164	109 175 298 1	5,291 7,886 10,948 2,500	109 175 216 298 208 172	109 175 301 1 2	6,322 21,108 13,010 2,500 8,275
合計	3,559	2,077	79,782	3,691	2,541	104,027	3,708	1,729	95,041	3,753	1,499	84,699	3,784	2,024	138,086

出典：東京都総務局行政部『特別区政概要』各年度版より作成

図(4-1) 縦割り行政と町会等との関係



これは地域防災組織結成において
も同様である。地域防災組織に
ついては第四節で論じたいが、
区によって町会等に対する対応
が異ならざるを得ないのは、町
会等が法的な根拠を持つ団体で
はないため、特別区の町会等に
対する政策が統一されておらず、
町会等もその成立過程や規模・
財政事情・運営などが
それぞれ異なっている
からである。にもか
かわらず、募金・連絡・
美化・防犯・地域防災
など共通の行政需要に
おいては、行政機関は
図4-1のように町会
等と縦割り関係を維持
しているのである。

表(4-9) 特別区の町会等に対する
事務委託と補助金交付有無
(昭和55年12月現在)

区	事務委託有無	補助金交付有無
千代田	○	○
中央区	○	×
港区	×	○
新宿区	×	×
東京区	○	○
東区	○	×
墨江品目大世	○	○
江品目大世	○	○
品目大世	○	×
目大世	○	○
世大世	○	○
中世	○	×
杉世	○	×
豊世	○	×
北世	○	○
川世	○	○
橋世	○	○
馬世	○	○
立世	○	○
飾世	○	○
川世	○	○
江世	○	○
戸世	○	○
合 計	16/7	14/9

これは地域防災組織結成において
も同様である。地域防災組織に
ついては第四節で論じたいが、
区によって町会等に対する対応
が異ならざるを得ないのは、町
会等が法的な根拠を持つ団体で
はないため、特別区の町会等に
対する政策が統一されておらず、
町会等もその成立過程や規模・
財政事情・運営などが
それぞれ異なっている
からである。にもか
かわらず、募金・連絡・
美化・防犯・地域防災
など共通の行政需要に
おいては、行政機関は
図4-1のように町会
等と縦割り関係を維持
しているのである。

表(4-8) 各区の町会に対する支出金(昭和45年度)

単位: 千円

種 別	区 別	大田区	豊島区	北 区	足立区	千代田区	文京区	台東区	目黒区
①町会連合会への助成金		—	—	400	500	1,100	300	*4,800	6,072
②町会に対する助成金		—	1,950	*7,264	8,900	2,505	—	8,102	—
③広報配布手数料		*12,475	1,960	6,160	—	1,668	6,885	—	*3,737
④掲示板保管料		—	2,790	—	—	—	—	—	—
⑤街路灯補助金		9,239	12,310	—	7,000	1,200	—	—	6,750
⑥環境衛生活動補助金		4,800	7,900	—	—	—	6,000	2,135	5,206
⑦敬老会記念品費		—	5,500	—	—	—	—	—	—
⑧青少年地区活動事業助成金		—	—	3,060	*1,940	—	1,440	1,320	3,180
合 計		26,514	32,410	16,884	18,340	6,473	14,625	16,367	24,945

備考: 台東区③には住居表示地図配布料を含む。北区②は各種事業調査委託料という形をとっている。
足立区⑧には新生活運動補助金を含む。台東区①には出張所ことの連合会に対する助成金を含む。
目黒区③には薬剤散布・ビラ配布手数料を含む。

出典: (財) 東京市政調査会『東京における地域社会組織』昭和46年10月、177～178 頁

許可するのであった。即ち、これまでは区が町会に支出していた環
境衛生費は紐付き補助金だったわけである。それ以降、環境衛生補
助金は町会運営補助金に改められ、金額も増額し、全額多目的に使
えるようになった。
それから、表4-7と表4-8を対照してみると、昭和四十五年
度は大田区・目黒区・北区は町会等に対して補助金交付はされてい
ないというが、実際には各種の名目で補助金・助成金・委託料・手
数料が支出していたことがわかるのである。豊島区では昭和四十七
年度から町会連合会及び各町会に対して助成金を支出することを決
めていたし、墨田区の場合は昭和五十四年以降町会等の支援に関わ
る要綱を定めており、荒川区は昭和五十六年六月から町会事務所な
どの建築や購入時には助成金を支出する制度を設けるのであった。
東京都生活文化局コミュニティ文化部が昭和五十五年十二月に調
査したところによると、特別区の中で、一六の区が町会等に事務を
委託し、一四の区が町会等に対して補助金を交付していたとされて
いるが、前述したように、特別区は何らかの形で町会・自治
会に対して財政的助成を行っていると思われる(表4-9参
照)。ただし、その名目と助成金額は特別区が一律的ではない。
このように区によって町会等に対する対応が異なっているが、こ

東京都生活文化局コミュニティ文化部が昭和六十二年にまとめた『町内会・自治会等の住民自治組織の実態に関する調査研究報告書』は、町会等の運営経費の収入源は、会費、財産収入または活動収入、寄付金、区からの委託金・補助金、有価物回収金等から構成されている、と報告している。報告書は、「二十三区における町内会・自治会の収入源の構成は、全体の平均で会費が七七・三%、区からの委託金・補助金が一〇・四%」を占めていると指摘している。

一方、同『報告書』は、区からの町会等への事務委託については、「二十三区全体で八三・六%の町内等が委託を受けている」と記している。その委託事務の内容は、各種募金の協力依頼（九五・〇%）、連絡文書等印刷物の配布（九三・一%）、各種調査（八六・三%）、広報紙の配布（八五・二%）、区が主催するイベントへの参加（七一・九%）、区及び住民相互間の連絡事務（六二・三%）、共済等への加入促進（五四・五%）、ゴミ収集の

表（4-10） 区から町会等への事務委託
（単位：%）

設 区 問 名	区からの委託 受けている	（ 区の委託事務 ）	
		各種募金の 協力依頼	連絡文書等 印刷物の配布
千代田	88.9	98.2	96.4
中央	92.2	97.9	91.5
中 港	81.9	96.1	92.2
新宿	84.8	95.5	85.7
文京	83.6	99.1	92.0
台東	85.2	100.0	96.4
墨田	86.9	92.4	95.8
江東	97.4	96.8	92.1
品川	86.3	99.3	93.5
目黒	87.7	42.1	96.5
大田	88.2	100.0	98.8
世田谷	76.2	89.1	92.0
渋谷	78.4	98.6	91.3
中野	64.8	91.5	83.1
杉並	82.3	91.6	91.6
豊島	85.7	98.2	93.9
北 川	99.2	97.5	95.8
荒川	83.5	100.0	96.7
板橋	94.4	94.0	95.2
練馬	68.3	85.7	85.7
足立	70.4	96.6	94.1
葛飾	82.1	97.5	90.7
江戸川	81.4	97.5	94.9
合 計	83.6	95.0	93.1

委託（四二・七%）、などとなっている。しかし、このような事務委託も区によって異なっていて、それを表に示すと、次の通りである（表4-10）。

ところで、町会・自治会すべてが行政末端機構化しているのではない。例えば、最近結成された団地自治会などでは区役所に結成届け出も出さず、区役所としても当該自治会に対しては詳しく把握もしていないケースもある。また、町会であっても町会長が高齢であったり、形式だけの町会・町会長で、有名無実であるケースもあるのである。さらに、行政機関との縦割り関係が町会・自治会を縄張りの的に区分けているため、町会・自治会の横の連帯が妨げられている地域が存在しているのも指摘されなければならない。

第二節 募金と町会・自治会との関係

昭和二十五年版『国民たすけあい共同募金年報』によると、共同募金運動の原則は「各自の能力に応じた自発的寄附によることが本運動の特質であり、寄附額の多寡によって差別的な取扱をしない」こと、運動の基本は「青年団体、婦人団体、教育団体その他の協力団体の奉仕活動を啓発するために、奉仕組織の強化をはかる」等々のことであると明記していた。戸別募金の実施にあたっては、「この運動の地域性に鑑みて重要かつ基本的な募金方法であるから、広報活動と表裏して、強制的な印象を与えないよう、とくに留意する。戸別割当を行うことは適当ではないが、寄附者の便宜のために、その希望を前提として、大凡の標準額を示すことは差支えない」ことになっていた。それから「昭和二十六年国民たすけあい共同募金運動要綱」をみると、「公務員が、その資格において、直接に寄附の勧誘を行うことを期待してはならないこと」が盛り込まれていた。当時（財）中央共同募金委員会は、共同募金運動は「民間運動としての性格に鑑み、公務員またはこれに準ずる者が、公的資格において直接に寄附の勧誘を行うことを期待してはならないこと」を募金運動実施基本方針としていたにもかかわらず、昭和二十六年度の共同募金運動要綱には「これに準ずる者」が除かれていた。これは何を意味するのか。

戦後の共同募金が始めて実施された昭和二十二年から二十四年度までの全国募金方法別実績額の中で戸別募金が占める割合は、昭和二十二年に七七・五％、昭和二十三年に八一・〇％、昭和二十四年に七八・三％、昭和二十五年に六八・三％であった。このように戸別募金が高い実績をあげられるようになったのは、行政の関与があったからこそ可能であった。前章で述べたように、戦後の共同募金の場合、民生委員中心で構成された地区協力が地区募金のため活躍していた。民生委員が共同募金に関与していたことは、区が関与したことにはかならない。その構造は、共同募金会が都に協力を求め、それが目標額という形で区に割当てられ、区は出張所に、出張

所は民生委員を動員して各戸から集金する仕組みであった。そして町会等が復活または新しく結成されることによって、共同募金（通称、赤い羽根募金）をはじめ、白い羽根募金（赤十字募金）、緑の羽根募金（国土緑化運動）、青い羽根募金（水難救済金）などを町会等の手に委ねる動きが広がっていた。その他、明治神宮、靖国神社等の復興のための募金から、各種庁舎並びに小中学校校舎の建設改修への寄付要求が住民に押し寄せられてきた。「これらの募金は、大部分区の出張所を通じて町会長その他の役員に依頼し、役員が各戸を訪問して割当額を徴収する例が多いが、その種類や金額がかさむにつれてこれらの募金のうち経常的なものを町会が予算に組んで支出することが次第に多くなってきた」。しかし、各戸募金（袋返し）を続ける町会もあれば、全然募金事務を取り扱わない町会や、各戸からの集金手間を省くとともに募金額の強制割当での印象を避けるため町会等の予算から一括寄付をする町会があるなど、募金に対する町会等の対応ぶりは様々であった。町会等は募金への協力のみならず、防火協会、交通安全協会などの負担金も負わねばならなかった。一方、町会の中には、次から次へと押し寄せてくる募金等に抵抗するところも出てきた。その幾つかの例を取り上げて見よう。

昭和三十三年のことであるが、杉並区東田町二丁目町会の会長と副会長が警察署長に「こんな状態では町の人に申し訳ないから、もう分担金は払わない」と言ったが、警察署長は「あなたのところで脱退されると他にもそれが波及して大きな問題になるから、分担金については幾らであろうと出せる分だけでいいから、よろしく・・・」とのことで、私服で会長のところまで頼みにきたりした、という。それから、『朝日新聞』（昭和三十三年二月二十一日付け）は、北区滝野川の九町会で組織する滝野川西部自治連合会では区内の役所や団体に対して、寄付の割当てを「少しは遠慮してほしい」と文書で申入れるとともに、場合によっては新年度からすべての寄付を四割程度値切ることを決め、新年度の寄付割当の模様によって九町会でいっせいに実施することになると報じていた。その記事をここに転載してみる。

「同会は七千五百世帯の会員で構成され、毎月三十円の会費で運営されている。ところがここ四年ほどの間、町会に対する寄付が急にふえた。同会で調べただけでも防犯、防火、保健、清掃の四協力会負担金、年末助け合い、風水害見舞、青少年婦人会負担金、神社、その他の臨時寄付……と十種類以上になり、会費の五割以上がそちらに吸収されている。」

このほか各戸ごとに赤い羽根、緑の羽根の共同募金もあり、町会は集金機関じゃないという不満の声もあり、滝野川銀座の済美自治会などは二年前から「四割値切り」を実行した。最近では改築ばやりの学校が一枚加わったため、これ以上はとでも……とばかり、この「お断り宣言」となった」と。

また、こういう証言もある。昭和三十三年夏に入居した葛飾区のある都営住宅団地で、「十月に自治会が発足したら早速赤い羽根募金が来たが幸い理解のある役人だったので次回から何分よろしくと帰って下さった」と。さらに、区政地区協力員協議会や町会連合会が募金に対して公式かつ公開的に不満を表明するケースもあった。

豊島区の「昭和三十年度区政地区協力員協議会協議事項」集録をみると、ある地区の協力員は次のように区側に質疑していた。

「各種募金が年々歳々増額し来るが町会費に依って支弁している関係上困る。当町は町会費の還元を目標としている故再考を区に要望する。海員救済会は区に關係ありや。区が教えて吾々の所に來るか負担の軽減を計る様に——」と。

これに対して、区側は次のように返答していた。

「区に於ての募金は現在は区民たすけあい運動としての募金为主であるが、その他も大同小異の趣旨であり海員救済会は財団法人で区は直接關係なく都に本部あり。区長は支部長の任にある。寄附的なもの故適当に配慮願いたい」と。

豊島区の町会関係者が問題にしていた海員救済会募金は「水難救済会募金」（青い羽根募金）を指すと思うが、葛飾区自治会連合会理事会は昭和三十六年度から「水難救済会募金」には応じないと決議していた。その理由は、「水難救済会と町会とは何ら關係がない。しかもこれは区から出張所に流されて町会に來る仕組みになっている。募金とは住民の氣持に應じてなされるものであって、決して上からおしつけられるものではなく、また住民も水難救済会の何であるかは知らない、そんな募金に應ずる義務も、理由もない」ということであった。

さて、昭和二十四年九月二十八日、当時GHQ公衆衛生福祉局福祉課長であったネルソン・B・ネフ大佐は、新聞記者団との会見で「共同募金九原則」を発表した。ネフ大佐が発表した「共同募金九原則」の第一には、「都道府県知事以下、すべての公務員は、募金運動成功のために便宜を供与すべきことは疑いのないところであるが、運動並びに委員会は、公務員により支配せられないよう、あらゆる注意がなされなければならない……」とされていた。また、昭和二十六年三月二十九日公布された「社会福祉事業法」（法律第四五号）第七十七条は、「共同募金は、寄附者の自発的な協力を基礎とするものでなければならない」と定めていた。しかし、多くの町会等が募金・負担金の徴収とその使途に不満を持ちつつ、やがては社会問題にまで発展するのであった。これを反映して、昭和三十五年十二月に日本社会党政策審議会は「寄付募集規制法案要綱」まで作成し、昭和三十六年九月には日本社会党が「共同募金廃止案」を発表するほか、昭和四十二年九月には行政管理庁が「共同募金に関する勧告」まで出すに至ったのであった。にもかかわらず、「歳末たすけあい共同募金運動」はなくなり現在まで持続しているのである。問題は、共同募金運動自体よりも、共同募金が住民一人ひとりの自発的な協力を無視した町会等の一括寄付方式に頼っている現実である。『東京の共同募金』（社会福祉研究所編）を執筆した小野顕氏も、この問題について次のように批判している。

「共同募金運動は、住民一人ひとりの社会福祉に対する認識を深め、一人ひとりの“たすけあい”の心から出

表(4-11) 共同募金一般募金目標額・募金方法別実績表

単位：千円

年度	目標額	A実績額	B地区募金(B/A:%)	街頭募金	法人募金	直納募金	贈附募金	その他
22	50,000	24,072	13,743 (57.1%)	3,947	2,978	—	—	3,405
23	80,000	64,116	36,856 (57.5%)	15,159	5,348	750	—	6,004
24	85,000	78,532	46,917 (59.7%)	21,464	5,646	4,178	—	327
25	75,000	71,547	41,060 (57.4%)	22,162	6,025	1,716	—	584
26	85,000	80,360	43,752 (54.4%)	27,923	5,840	1,177	—	1,668
27	85,000	82,989	45,153 (54.4%)	28,130	6,150	747	—	2,808
28	90,000	91,566	50,788 (55.5%)	28,928	7,077	2,485	—	2,288
29	90,000	78,748	52,424 (65.8%)	16,745	6,810	441	—	2,327
30	90,000	79,627	54,101 (67.9%)	16,106	6,500	212	—	2,707
31	90,000	86,632	55,706 (64.3%)	15,504	7,295	360	—	7,767
32	90,000	86,325	56,072 (65.0%)	17,556	7,402	161	—	5,134
33	90,000	85,913	55,262 (64.3%)	20,021	7,440	571	—	2,618
34	100,000	107,436	62,614 (58.3%)	23,940	10,600	3,624	—	6,658
35	110,000	121,191	63,726 (52.6%)	28,977	10,875	10,630	—	6,983
36	110,000	133,781	69,961 (52.3%)	31,132	11,751	14,218	—	6,720
37	120,000	188,259	78,645 (41.8%)	35,550	12,450	53,589	—	8,025
38	120,000	235,408	85,701 (36.4%)	43,004	12,543	86,141	—	8,020
39	140,000	269,610	100,264 (37.2%)	46,649	12,058	101,266	—	9,372
40	160,000	254,662	106,181 (41.7%)	55,123	13,153	77,823	—	2,381
41	160,000	256,547	120,317 (46.9%)	52,017	12,675	66,763	—	4,776
42	160,000	258,616	109,616 (42.4%)	36,083	13,067	95,198	—	4,652
43	160,000	267,667	123,137 (46.0%)	41,863	13,919	85,251	—	3,496
44	180,000	340,754	138,101 (40.5%)	42,007	15,372	140,075	—	5,198
45	200,000	352,080	151,344 (43.0%)	47,871	15,894	79,260	53,237	4,474
46	200,000	358,315	161,309 (45.0%)	45,924	15,046	73,228	54,394	8,414
47	210,000	420,108	176,627 (42.0%)	49,308	16,486	131,108	39,268	7,310
48	365,000	537,896	196,348 (36.5%)	52,364	26,884	139,245	110,183	12,872
49	391,330	586,983	219,584 (37.4%)	64,270	30,638	197,438	60,262	14,790
50	391,330	642,172	240,870 (37.5%)	72,033	31,225	234,740	48,906	14,396
51	423,883	762,042	268,596 (35.2%)	87,822	34,793	233,643	111,649	25,540
52	423,883	769,019	290,693 (37.8%)	97,571	39,299	255,927	68,170	17,358
53	530,000	917,675	313,131 (34.1%)	105,704	45,400	342,132	91,255	20,053
54	530,000	982,475	331,872 (33.8%)	106,216	50,205	402,672	64,485	27,025
55	617,456	1,154,944	350,197 (30.3%)	126,881	56,515	525,650	60,445	35,256
56	867,000	953,678	366,537 (38.4%)	112,010	59,112	291,978	80,694	43,347
57	867,000	943,139	375,366 (39.8%)	126,350	60,560	247,775	95,460	37,628
58	877,000	938,128	392,475 (41.8%)	122,615	67,576	270,321	52,400	32,741
59	877,000	1,121,221	406,920 (36.3%)	126,704	73,036	378,634	100,650	35,277
60	877,000	1,352,571	409,257 (30.3%)	125,841	75,711	465,106	234,561	42,096
61	946,500	1,297,814	428,076 (33.0%)	117,379	85,033	511,007	121,242	35,076

注：その他は、催物・特殊募金、預金利息・雑収入である。
 出典：(財)社会福祉研究所編『東京の共同募金』昭和62年8月、408～411頁より

た自発的な協力を求めること、いいかえれば、金だけではなく心を集めることを原理とするものにはかなりません。一括方式を戸別勧誘方式に改めたところでは募金実績額が増加するという事実は、一括方式では一人ひとりの自発的な協力(金も、心も)が集まり切っていないことを物語っており、それが共同募金にとっての課題点なのです」と。

各地区の「歳末たすけあい運動募金」は昭和三十三年度まで都下各行政区画ごとに行われていたが、厚生省の指導により、昭和三十四年度から「歳末たすけあい運動募金」も共同募金として扱うことになった。NHKも昭和二十六年から断続的に歳末(歳暮)たすけあい募金を行ってきた。従って、共同募金は「赤い羽根募金」と「歳暮たすけあい運動募金」を合わせたもので、「赤い羽根募金」には地区募金、法人募金、街頭募金、特殊・直納寄附金と区分され、「歳末たすけあい運動募金」は「各地区歳末たすけあい」と「NHK歳末たすけあい」に区分される。ここで町会等が関係するのは地区募金と「地区歳末たすけあい募金」である。前者の地区募金は、東京都共同募金会が募金運動要綱と目標額を決定し、これを受け、民生委員などによって構成されている各地区「社会福祉協議会」が地区協力会になって募金を担当する。一方、「地区歳末たすけあい募金」は各地区「社会福祉協議会」が目標額を決めて募金・配分を行う。だが、実際には地区募金と「地区歳末たすけあい募金」は町会等の協力なくしては実績が上がらず、地区募金の目標額が跳ね上がった時には地区協力会は町会または町会連合会等に対して一括寄付より戸別募金にしてくれるよう要請するのが現状なのである。

平成六年度の「東京都共同募金運動要綱」は地区募金について、次のように規定している。

(一) 募金は専ら都下五十五(二十三区、二十七市、一郡、四支庁)の行政区画ごとに置かれている各地区協力を会を通じ、全世帯にもれなくお願いする。

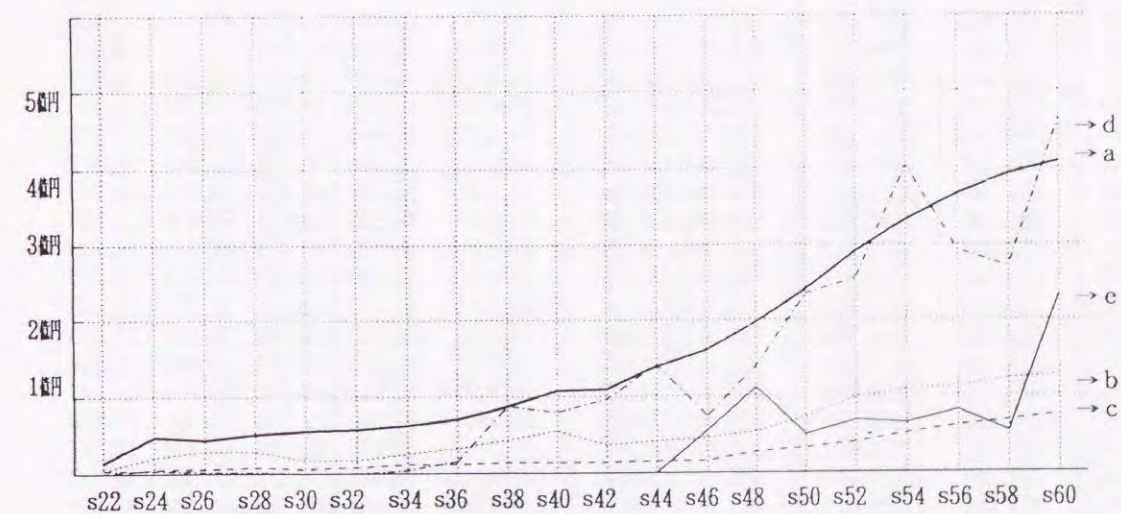
(二) 協力委員数は四万名を目途とし、各地区の実状により増減する。

平成4・5年度募金額実績の内訳

(単位：円)

区 分	平成4年度実績	平成5年度実績
募 金 総 額	2,182,465,809	2,515,958,280
I. 共同募金	2,018,701,289	1,947,984,066
1. 一般募金	1,003,549,973	957,115,557
天皇皇后皇太后陛下御下賜金	金一封	金一封
(1) 地区募金	486,846,052	493,671,911
(2) 法人募金	161,582,838	146,932,287
(3) 街頭募金	133,836,245	133,224,194
(4) 直納寄付金(配分額附録参照)	221,284,838	183,287,165
2. 歳末たすけあい募金	1,015,151,316	990,868,509
(1) 各地区歳末たすけあい	852,227,857	838,084,064
(2) NHK歳末たすけあい	162,923,459	152,784,445
II. その他の配分先指定寄付金	119,320,000	539,275,967
III. 預金利息その他	44,444,520	28,698,247

出典：平成4年度『赤い羽根共同募金報告書』（社）東京都共同募金会
平成5年度『赤い羽根共同募金報告書』（社）東京都共同募金会



注：a（地区募金）、b（街頭募金）、c（法人募金）、d（直納寄付金）、e（期間外寄付金）

(三) 協力委員はその地区の町会・自治会役員、各種団体の役員、民生委員・児童委員及び有志の中から協力会長の推薦により委嘱する。

(四) 募金にあたっては次の資料を使用する。

①募金袋もしくは寄附者芳名簿

②領収証

③協力委員の証

(五) 地区協力会の募金にともなう必要経費は本会から前渡する。

(七) 前各項については、その地区の行政関係者にも特別な支援と協力を依頼する。

以上のように、地区募金と町会等とは不可分の関係にあるのである。ちなみに、昭和二十二年から昭和六十一年までの「共同募金一般募金目標額・募金方法別実績」と平成四年度・五年度の募金額の内訳をみると、表4-11とグラフの通りである。平成四年・五年度の共同募金一般募金実績額に占める地区募金の割合は四八・五％と五一・五％であった。一般募金実績額に占める地区募金の割合及び歳末たすけあい募金に占める各地区歳末たすけあい募金額を見ると、共同募金でもっとも頼りにできる募金方法は地区募金であることがわかるのである。

第三節 警察と町会・自治会との関係

政令第十五号により町会が廃止されたあと、住民組織に目をつけたのは警察であった。勿論、戦後の混乱期に一部の地域では防犯協会が組織されていたが、警視庁が全警察署に防犯協会を組織させたのは町会等の廃止以降であった。

警視庁が昭和二十二年五月以降警視庁管下各警察署単位に防犯協会を組織させることにしたのは、GHQが防犯を目的とした地区組織の結成を認めたからであった。実際、各警察署管下で防犯協会の体制が整うまでには幾分時間がかかったが、昭和二十三年までには殆どの警察署で防犯協会が組織されたのであった。ここでは便宜上「防犯協会」と言っているが、防犯協会、保安協会、防犯自治協会、防犯協力部会、治安協力会、治安協会、警察協力会、警察協議会、治安協力会防犯部、警察後援会防犯事業部、警察協力会事業部または防犯部、などの名称で組織されていた。そして同年九月一日、東京防犯協会連合会が発足、事務所を警視庁刑事部防犯課に置いた。防犯協会の会員は昭和二十三年に三、五〇〇名、昭和二十四年には七、五〇〇名位を数え、さらに会員獲得が続けられた。しかし、会員数だけで防犯協会を論じてはならない。というのは、各单位防犯協会は支部組織に乗り出し、以前の町会組織を傘下におさめていたからである。勿論、旧町会がすべて防犯協会の傘下組織になったわけではない。だが、多くの町会が解散と財産処分にあたり、その財産を防犯協会支部または分会に寄付したのも、防犯協会が時宜適切に組織されていたからこそ可能であった。

警察は防犯協会の本部を警察署に置き、町・丁目または旧町会に支部・分会あるいは支会を設置した。各警察署の事情により、交番単位即ち数ヶ町が一つの支部であった場合には、町・丁目単位で分会・班が置かれた。大きな単一町では旧町会組織そのものが支部となって、旧隣組は「防犯隣組」と名付けられた。目黒区の場合、目黒・碑

文谷両警察署の呼び掛けにより防犯協会が組織され、交番・駐在所単位に防犯協会支部ができた。しかし、『目黒区五十年史』も「この防犯協会支部は事実上、旧町内会を単位としていた」ことを認めているし、碑文谷警察署管内に所属していた防犯協会支部（旧町会）も「町会が解散させられてから五年間は、何の会もありませんでした。ところが、これでは治安上困ると警察が心配し始めました。そこで昭和二十七年六月二十二日に、碑文谷警察署の中に碑文谷防犯協会が設立され、平町はその平町南支部となりました」と、防犯協会の設立背景などを明らかにしている。また、昭和二十五年頃、練馬防犯協会（本部）の下に派出所・駐在所ごとに三または四のブロックに分け、派出所・駐在所単位による防犯（治安）協力会を組織していた。さらに杉並区成宗三丁目には杉並防犯協会支部となっていたが、ここでは昭和二十七年五月現在十三の班と四十三の防犯隣組があった。この成宗三丁目支部は後に成宗三丁目町会となる。豊島区高松二丁目「街灯維持会」（以下、「高二街灯維持会」という）は目黒警察治安協力会要町支部高松副支部と電力自制会の呼び掛けによって、昭和二十三年三月に設立された。「高二街灯維持会」は設立当初から治安協力会に所属していたが、昭和二十六年五月の総会で規約の中から治安維持会所属条項を削除した。「高二街灯維持会」は昭和三十年五月までには街灯の維持管理のみを行っていたが、昭和三十八年以降町会として機能しつつ、昭和四十四年に名称を高松二丁目町会に替え、現在に至っている。その他にも、戦火を免れた地域では戦前の町会が戦後もそのまま存続し、政令第十五号発効後には防犯協会の下部組織となり、政令第十五号失効を前後にして町会または自治会として復興した例は数え切れない。

政令第十五号が実効されている時期には、警察協力団体である防犯協会の下部組織（防犯協会支部・分会・隣組）は防犯・消防のみならず募金協力など、事実上町会と同様の機能を果たしていた。そして、都区としても公式には町会を機能させることが出来ないだけに、公式的に結成された防犯協会組織を通じて行政目的のための住民協力を求めるようになったのである。このように、防犯という特定の目的を果たす住民組織が行政目的のため利用される

ことができたのは、役員など担い手には変化があったにせよ、組織構成員・連絡体系の仕組みが旧町会のそれと殆ど変わらなかったからであった。例えば、目黒警察署管内の目黒防犯協会田道支部の役員構成は理事二十名、幹事二十名、婦人部二十名となっていたのである。この目黒防犯協会田道支部の役員構成は昭和二十七年当時のものであるが、目黒警察署管内には既に昭和二十三年七月目黒防犯協会婦人部（昭和二十八年五月「目黒防犯協会婦人部会」と改称）が設けられていた。目黒防犯協会婦人部会は防犯協会各支部の婦人部員によって組織されたもので、防犯協会各支部の婦人部は目黒防犯協会婦人部会の支部であるとともに町内の婦人会で、婦人団体としては目黒区婦人団体連絡会の支部でもあった。

防犯協会の主要な仕事の一つに防犯灯の設置・維持があった。昭和三十五年六月に警視庁防犯課が調べた『防犯灯の実態』によると、警視庁管轄の二十三区の中で防犯協会（支部・分会）による防犯灯設置・維持が顕著であった警察署は品川区品川警察署・大井警察署・大崎警察署、大田区蒲田警察署・池上警察署、世田谷区北沢警察署・成城警察署、渋谷区代々木警察署、杉並区杉並警察署・高井戸警察署、文京区富坂警察署、豊島区巣鴨警察署、板橋区志村警察署、練馬区練馬警察署、台東区上野警察署、荒川区南千住警察署、墨田区向島警察署、などであった（第三章の表3-1参照）。

警察と住民組織との関係を見ると、婦人組織（母の会）も欠かざる対象となる。母の会については第六章で論じたいが、ここでは簡単に警察管轄の母の会について触れることにしよう。

昭和二十五年四月一日に浅草防犯協会婦人部から衣替えした浅草母の会は当初九六五人の会員しか持っていなかった。ところが、昭和三十三年からの組織強化によって会員数が一万二千人に急増するのである。この会員の連絡統制のため、次のような組織系統が確立されるのであった。即ち、管内の（六十ある）各町会を一地区として地区長を置き地区責任者にし、最寄りの数地区をもって連合地区をつくり、連合地区には連絡地区長を設けて各地区長

を管轄する仕組みであった。

昭和二十四年三月結成された神田万世橋警察署管内を活動地域とする「万世母の会」は最初は会員制を取ったが、その後管内四十六町会の母親全員を会員にするのであった。ところが、昭和四十三年には四支部・会員約四百人の規模に縮小されてしまったのであった。

「池袋母性協会」も同様に、昭和二十四年六月当時は五十人の会員で結成されたのが、昭和三十五年には二十三支部・会員五千人にまで成長するのであった。

昭和二十五年五月に結成された目白警察署管内の目白防犯協会婦人部（昭和二十九年六月に「目白母の会」と改称）も最初は各町会の婦人部に呼び掛けて五支部・会員三五〇人で出発したが、昭和三十三年には十九支部・会員数四千八百人に、昭和三十五年には三十三支部・会員数六千三百人にまで成長するのであった。

昭和二十四年六月結成された愛宕少年補導母の会は当初二十七支部であったが、愛宕防犯自治会の協力を得て四十三支部に強化された。

目黒警察署管内の目黒防犯協会婦人部会は最初十四支部で発足したが、昭和三十五年には三十七支部・会員数約二万五千人まで成長するのである。

昭和三十六年四月、足立区に綾瀬警察署が新設された。この綾瀬警察署管内においても昭和三十六年十一月「綾瀬母の会」が結成されるのである。これによって、警察とは常に住民組織を必要とすることがわかるのである。実際、母の会が組織を拡大することができたのは、警察と町会の協力と支援があつてこそ可能であった。

ところで、警察は町会・自治会等が広く組織されてからは、町会・自治会を警察の防犯組織として系統化して行くのであった。その代わりに、母の会は町会婦人部または区教育委員会が主導する婦人学級などに吸収されてしまふのである。警視庁管下には昭和四十二年十月現在十万一千余、昭和四十五年三月現在十万二千余の防犯連絡所責

任者が委嘱されていた。即ちこれは、警察が各警察署単位の防犯協会に町会・町会役員・町会下部組織をできるだけ組み入れ、町会を警察行政の補助的手段として仕立てした結果であったのである。最近では、集合住宅の管理人室を「団地防犯連絡所」に指定する警察署も登場している。警察は現在（平成六年）においても、町会・自治会の役員宅を防犯連絡所及びその責任者と定め、「防犯連絡所責任者名簿」を作成して防犯連絡などに活用している。この「防犯連絡所責任者名簿」は警察署管内の各派出所ごとに配備され、名簿には防犯連絡所としての町会・自治会の会長・副会長・役員等の名前・住所・電話番号等が記載されている。ただし、町会・自治会の住民組織すべてが防犯連絡所になっているわけではなく、警察も設立されたばかりの自治会または警察に非協力的な町会・自治会に

表（4-12） 警察署・防犯協会・交通安全協会の数
（平成6年1月現在）

区	警察署	防犯協会	延齢齡
千代田	4	4	4
中央	4	4	4
港	6	6	6
新宿	4	4	4
文京	4	4	4
台東	4	4	4
墨田	2	2	2
江品	2	2	2
品目	4	5	5
大田	2	2	2
世田	5	4	6
渋谷	4	4	4
中野	3	3	3
杉並	2	2	2
豊島	3	3	3
北	3	3	3
荒川	3	3	3
板橋	3	3	3
練馬	3	3	3
足立	3	3	3
葛飾	2	2	2
江戸川	3	3	3
合 計	76	76	78

出典：東京都『東京都区市町村年報』
1993年、及び警察関係資料より
作成

対してはそれほど太いパイプを持っていないのが現実である。

警察と住民組織との結び付きは防犯協会だけではなく、交通安全協会も絡んでいる。各区の警察署数と防犯協会及び交通安全協会の構成は表4-12の通りである。各区には警察管轄区域ごとに警察署が設置されており、警察は防犯・交通安全対策問題などで常に町会または住民との連絡協力体制を維持してきた。防犯活動に限って言えば、警察は警察活動を後援する防犯協会を各警察署ごとに組織し、町会・自治会組織を媒介にして防犯連絡所を縦割警察行政組織に組込むほか、町会から防犯協会会費名目で活動経費を徴収して防犯協会の活動資金を確保しているのである。即ち、区は町会に補助金・助成金・交付金などの名目で財政的支援を余儀なくされているが、防犯協会は防犯活動という名目で町会に財政的な負担をかけているのである。また、特別区では防犯協会に対して補助金を支出しているにもかかわらず、殆どの区は防犯協会への補助金交付要綱を公開していない。殊に、これまで防犯協会の収支関係が一度も明らかにされなかったことは、その趣旨と活動の如何とは関係なく、指摘されねばならない。

第四節 地域防災組織と町会・自治会

東京都は地震・火災などに対応すべく、昭和四十六年に「東京都震災予防条例」（昭和四十六年十月二十三日、東京都条例第一二二号）を制定し、全都レベルの防災市民組織の結成に乗り出すのであった。しかし当初の防災市民組織は町会等を中心に自発的・自主的地域防災組織として結成することが建前であったので、震災予防条例の制定から五年が過ぎてもその結成状況の伸展は芳しいものではなかったのである（表4-13参照）。

さて、戦後の地域防災組織の本格的な出現の契機となったのは、災害対策基本法の制定（昭和三十六年十一月十

表（4-13） 防災市民組織と市民消防隊の結成状況
（昭和51年12月31日現在）

区	町会数	防災市民組織	市民消防隊
千代田	104	1	0
中央	157	40	0
港	217	3	0
新宿	178	12	6
文京	153	0	0
台東	200	8	0
墨田	145	0	56
江東	182	183	85
品川	169	93	54
目黒	82	23	16
大田	202	71	101
世田谷	192	25	27
渋谷	107	2	10
中野	109	3	5
杉並	163	4	47
豊島	131	131	6
北	175	7	21
荒川	111	8	21
板橋	219	212	43
練馬	195	1	31
足立	338	49	50
葛飾	221	15	35
江戸川	183	2	51
合 計	3,993	893	665

注：各区の資料と統計数値が異なるものもある。
出典：東京都消防庁防災部防災課編『震災対策の現況』昭和52年、281頁

五日公布、法律第二三三号）と実施（昭和三十七年七月十日）である。災害対策基本法では、市町村長は「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織の充実」（第五条第二項）を図ることを、地方公共団体の住民は「防災に寄与しなければならない」（第七条第二項）ことを、それぞれの責務と定めていた。勿論、消防関係機関及び地元消防団は災害対策基本法の実施以前から地域住民による自主的な防災組織の結成に努めていた。だが、東京都や各区が地域防災組織の結成を本格化するのには東京都震災予防条例が成立してからである。

「東京都震災予防条例」第七章は、防災組織、防災教育、防災訓練、都民の意見、等を定めている。即ち、「知事は、区市町村が行なう地域の自発的な防災市民組織の育成に対し、指導及び助言を行ない、その充実に努めなければならない」「知事は、区市町村に対し、防災市民組織の活動について必要な助成をすることができる」（第四十五條）、「都民は、知事及び区市町村が行なう防災訓練に積極的に参加しなければならない」（第四十九條）、などがそれである。これによって、防災市民組織（以下、地域防災組織という）は育成主体である区市町村の指導助言により、町会・自治会等を母体にして結成して行くのである。だが、前述した通り、地域防災組織の結成は不振のままであった。それでは、東京都が地域防災組織結成を本格化していく過程を見てみたい。

「東京都震災予防条例」は制定されたものの、自発的な防災組織といえるものは「市民消防隊」・婦人消防隊、防火部を設けている一部の町会・自治会などに過ぎなかった。実際、地震・火災・水害など災害に住民レベルで対応するに最も適した地域組織は町会・自治会であるにもかかわらず、大部分の町会・自治会はこうした防災組織として確立されていなかったのであった。そこで東京都防災会議と警視庁警備心理学研究会が地震災害に対する都民の協力体制に関して調査を行い、地域防災組織は「行政の強力な梃子入れ、住民運動や民間組織が機能し易い条件を整えるというオーソドックスなやり方が一番望ましいもの」であると考え、「地域防災組織を考えた場合、やはり町会・自治会がもっともそれに相応しい構成原理をもつ」もので、行政そのものが町会・自治会を積極的に育て

る必要があるという結論を出したのである。東京都はついに、昭和四十九年八月「防災市民組織の指導育成に関するプロジェクトチーム」を発足させ、昭和五十年二月に『防災市民組織の指導育成に関する報告書』を発表するのであった。報告書は組織の基本的な考え方と組織の規模について、次のようにまとめていた。

1、組織の基本的な考え方

「防災市民組織は、地域住民の意思により自発的に結成され、かつ、日常生活に密着した組織化を図り、地域ごとに自然発生的に結成されることが基本となる。」

しかし、現在の社会的環境から判断すると、おおかたの現状は、自主的な地域活動を実施している自治（町）会を母体にして組織化されることになろう。

そこで組織の育成にあたっては、自治（町）会等を媒体として、既存の地域団体（防火協会、交通安全協会、防犯協会等）と有機的に関連させ、機能的な組織として発展、育成することが望ましい」

2、組織の規模

「組織はあくまでも地域住民により自発的に結成されるものであり、組織の規模（地域、人員）も地域住民が積極的、効果的な活動が実施できるよう地域の実情に合わせて定める必要がある。」

前項「組織の基本的な考え方」を前提として組織を育成していった場合、組織の地域活動範囲は当然既存自治（町）会の地域活動範囲に限定される。

このことから、自治（町）会を一つの組織単位として十分な防災活動が実施でき得るものに充実強化していくものとする。

また、最末端の組織（班・組等）は、おおむね30世帯前後を単位として、地域の実情、活動業務等に応じて組織編成することが望ましい」。

確かに、東京都の『防災市民組織の指導育成に関する報告書』が発表される以前に、江東区・豊島区・板橋区では町会等を基盤にして地域防災組織がほぼ完成していた。一方、区が地域防災組織結成に財政的助成を行っていたものの、多くの区では防災活動や訓練に要する経費については町会・自治会等が負担していた。これが都議会で論議され、防災装備の整備にかかる費用は都区財政調整によって都が財政措置をとることになった。こうして、都の地域防災組織の育成方針によって各区は町会・自治会を中心に組織強化に乗り出すのであった。それでは、各区の地域防災組織の結成状況及びその特徴について、各区の地域防災計画等に基づいて述べて見たい。

千代田区は昭和五十年から区が町会・自治会に地域防災組織の結成を呼び掛け、積極的な援助と、必要な資器材の整備に助成を行ってきた。平成五年四月現在、結成率は八七％となっている。

中央区では、平成五年四月現在の地域防災組織結成率は八一％である。住民防災組織が結成されていない地区における町会・自治会は、防災活動それ自体を組織の目標としていないが、防災業務に関しては区及び関係機関と協力態勢をとっている。

港区は、昭和四十九年に「防災住民組織の育成に関する要綱」を制定して町会・自治会等を母体とした防災住民組織の結成に乗り出した。区は昭和五十年五月から「防災住民組織育成指導連絡協議会」を設置して、住民の組織結成気運が盛り上がった段階で、指導助言を行っている。平成五年四月現在、結成率は八五％である。

新宿区は、昭和五十年から町会・自治会等を母体とした防災住民組織の結成を推進した。新宿区は昭和五十二年から防災住民組織に小型消火ポンプなどの装備を支給するほか、特別出張所管内ごとに地域防災協議会を組織するよう呼び掛けた。昭和六十一年度末時点で、区内十一の地域で地域防災協議会が結成されている。平成五年四月現在、結成率は九九％である。

文京区は、昭和五十二年に「文京区民防災組織に対する防災用資器材助成要綱」を定め、昭和六十二年末をも

ってすべての町会・自治会に区民防災組織が結成された。文京区は組織結成が完了してからも、組織の規模に応じて助成を継続している。

墨田区は昭和五十一年九月に「墨田区住民防災組織の育成等に関する条例」を公布し、町会・自治会等に対して組織結成を積極的に働き掛けた。区は住民防災組織の育成に努め、組織結成時には会員数に応じて、一組織当たり一〇万円から二〇万円までの範囲内の助成金を交付するほか、昭和五十三年度・五十四年度には一組織当たり一〇万円の装備強化費を助成していた。平成五年四月現在、結成率は九九%である。

江東区では、町会・自治会が母体となっている地域防災組織を「災害協力隊」と呼んでいる。平成五年四月現在、結成率は九四%である。

品川区は防災区民組織の単位を町会・自治会とした理由について、「町会・自治会が隣保協同精神のもとに地域住民組織として自主的に運営されており、加入者も多いからである」と説明している。品川区も防災用資器材の購入費と訓練経費を助成している。区は、昭和五十七年六月に出張所単位に「地域防災活動地区協議会」を設けさせた。平成五年四月現在、結成率は九七%である。

豊島区は地域防災組織の結成に関して、特別区の中でもっとも積極的に取り組んだ区である。豊島区は災害対策基本法第十六条第五項と第二十三条第六項の規定により、昭和三十八年七月「豊島区防災会議条例」（条例第十一号）及び「豊島区災害対策本部条例」（条例第十二号）を制定すると同時に、「豊島区防災会議運営規定」を設けた。しかし、この段階では地域防災組織の結成などの動きは見られなかった。その後、豊島区は昭和四十六年七月、豊島区震災対策プロジェクトチームを発足させた。それから、区は昭和四十七年十一月「防災訓練の実施に伴う経費の助成金交付要綱」を決め、地域防災組織をその助成の対象（第二条）とした。区は昭和四十八年九月の区政連絡会で地域防災組織の自主的結成を町会に対して要請するが、充分浸透するには至らなかった。そこで区は昭和四

表（4-14） 特別区の地域防災組織結成状況

区	町会数	（昭和53年初）		（昭和62年4月）		（平成5年4月）	
		地域防災組織数（%）	目標数	地域防災組織数（%）	目標数	地域防災組織数（%）	目標数
千代田	107	5（5%）	108	92（85%）	108	94（87%）	
中央	154	112（73%）	150	118（79%）	155	126（81%）	
港	229	67（29%）	234	189（80%）	238	202（85%）	
新宿	191	150（79%）	200	196（98%）	200	197（99%）	
文京	155	43（28%）	158	152（96%）	157	157（100%）	
台東	202	79（39%）	201	151（75%）	201	158（79%）	
墨田	150	69（46%）	158	157（99%）	160	158（99%）	
江東	215	199（93%）	265	246（93%）	270	255（94%）	
品川	178	117（66%）	196	192（98%）	208	202（97%）	
目黒	91	51（56%）	88	89（101%）	89	89（100%）	
大田	209	100（48%）	208	187（90%）	210	199（95%）	
世田谷	192	40（21%）	210	198（94%）	210	205（98%）	
渋谷	107	56（52%）	107	101（94%）	105	103（98%）	
中野	109	99（91%）	117	114（98%）	117	116（99%）	
杉並	173	20（12%）	165	153（93%）	168	158（94%）	
豊島	132	132（100%）	133	133（100%）	131	131（100%）	
北	168	140（83%）	178	171（96%）	177	173（98%）	
荒川	112	70（63%）	113	110（97%）	116	115（99%）	
板橋	223	219（98%）	228	219（96%）	217	217（100%）	
練馬	200	12（6%）	202	206（102%）	228	228（100%）	
足立	359	168（47%）	389	362（93%）	404	387（96%）	
葛飾	216	100（46%）	231	221（96%）	232	230（99%）	
江戸川	195	24（12%）	227	223（98%）	245	239（98%）	
合 計	4,067	2,073（51%）	4,266	3,980（93%）	4,346	4,139（95%）	

注：昭和53年の統計数値は区の資料と異なるところもある。
出典：東京消防庁生活安全課『東京消防庁管内町会・自治会及び防災市民組織等一覧表』（特別区編）昭和53年、
東京都総務局災害対策部『区市町村防災事業の現況』昭和62年度及び平成5年度版、より作成

十九年度予算に防災対策費として七四〇〇万円を計上し、その中で「地域防災組織育成」の予算を組み、町会組織を窓口とし、一単位一万円、一世帯三〇円を助成することになった。その結果、昭和四十九年十月時点で一三二町会のうち五一町会（三九％）に、翌五十年三月までには全町会（平成六年現在、一三二町会）に地域防災組織が組織されるのであった。各町会・自治会では地域防災組織を災害対策部などの名称で町会・自治会組織と一致させている。それ以降、経費助成、装備助成、「小災害応急救助対策」などの関連要綱が改正を重ね、地域防災組織並びにその訓練と町会・自治会との結び付きは強化されていくのであった。

荒川区は、昭和五十年から区内の各町会に防災区民組織を結成するよう呼び掛け、翌五十一年からは結成した防災区民組織に対して組織割（四万円）と世帯割（一五円×世帯数）の助成金を支給した。また、昭和五十五年からは小型消火ポンプなどの装備を支給してきた。平成五年四月現在、結成率は一〇〇％である。

板橋区も住民防災組織の結成状況は良好である（表4-14参照）。区は住民防災組織づくり方法を「町会・自治会等を母体として地域住民全員を包含して育成を図る」としているが、この方法は全住民が町会・自治会等に

あろう。

表（4-15） 特別区の地域防災組織
組織数及び結成率推移

	組織数	結成率
昭和51.12	893	22.7%
52.4	1,522	40.4%
53.4	2,136	58.3%
54.4	2,602	68.6%
55.4	2,945	76.2%
56.4	3,283	80.0%
57.4	3,468	86.5%
58.4	3,608	84.2%
59.4	3,765	89.7%
60.4	3,861	91.4%
61.4	3,936	92.4%
62.4	3,980	93.0%
63.4	4,024	93.2%
平成元.4	4,059	94.0%
2.4	4,077	94.6%
3.4	4,104	94.9%
4.4	4,114	95.2%
5.4	4,139	95.2%

出典：東京都総務局災害対策部
『東京都地域防災計画』震災編、昭和61年9月、144頁
東京都総務局災害対策部
『区市町村防災事業の現況』各年度、より作成

特別区の地域防災組織数と結成率（目標組織数に対する割合）の年度別推移を表4-15の通りである。地域防災組織の結成にあたり、町会・自治会の自主性を尊重する区もあれば、自主性を無視して組

織結成を強力に要請する区もある。勿論、地域の特性や町会・自治会の性格なども地域防災組織の結成に影響を及ぼすのである。そういった条件から、特別区の中でも結成率の高低がみられるなど、組織化状況に地域格差が生ずるのは仕方ないかも知れない。そして、各区によって地域防災組織の運営・訓練内容・予算などにもそれぞれの特徴が見られる。だが、地域防災組織が町会・自治会にその根拠を置くという点では各区が一致している。

実際、地域防災組織はその構造面や機能面において町会・自治会活動の範疇から大きく離れていない。地域防災組織の役割としては、平常時における組織の強化、防災知識の普及、防災訓練の実施のほか、発災時における情報の収集伝達、出火防止、初期消火、負傷者の救出・救護、住民の避難誘導、給食・給水等があげられる。だが、荒川区N町会の事情は地域防災組織の状況について多くのことを示唆している。

平成元年三月現在、荒川区N町会地区の世帯数は五八八世帯であり、そのうち町会に加入しているのは約四〇〇世帯くらいである。この地区は、町会の回覧板がまわるのに一カ月かかるほど、町会活動に無関心な人が多い土地柄である。町会は二十二の班からなっており、役員は各班からの理事（四十四名）によって構成されている。役員会での活動は区役所や警察署からの通知の伝達等が主な内容となっている反面、この地区には消防団員になっている人もなく、区民消防隊も構成されていない。昭和五十年代のはじめには消火訓練をやっていたが、出てくる人は役員だけなので、ついにそれをやめてしまった。このN町会に住民防災組織が結成されたのは、平成元年三月であった。組織形態は、町会役員の兼務とし、本部長は町会長が、副本部長は防火部長が担当することになった。防災組織はできたものの、普段は忙しくて訓練を行うのは不可能であり、平成元年当時には活動はまだ何もやっていない状況であったのである。このような事例はN町会だけでなく、多くの町会においても同様ではなからうか。

さて、昭和五十三年の東京消防庁の調査によると、二十三区の町会・自治会に加入していない世帯は全体の二〇％を越えていた。それ以降も状況は変わっていないと思う。というのは、町会・自治会に加入するかどうかは当該

地区または当該団地等に居住する住民の意志にかかっているからである。さらに、多くの自治会等が新しく結成されたものの、区役所等がそういった自治会等を完全に把握することも地域防災組織として育成することもできていないことに注意する必要がある。しかも、東京都が定期的に行っている『防災に関する世論調査』の結果は注目に値する。表4-16でみるように、「居住地域に町会・自治会を中心として地域防災組織があるか」という質問に、「わからない」と答えたのが「ある」と答えた数値より高くなっている。また、「ある」と答えた人で「参加しているか」という質問に、「参加していない」人が「参加している」人より多くなっているのである。

結論として、区は、地域防災組織の結成のため財政的助成を行うと同時に、「網羅主義」の組織原理に町会・自治会を組み入れたとは言え、外形のみに止まる地域防災組織も多く、町会・自治会に加入していない住民や地域防災活動に無関心な住民が多いことを考えると、防災目的、組織現状、及び住民の防災需要との間にはそれぞれズレが生じているのではなからうか。

表(4-16) 地域防災組織の有無と参加状況

	昭和55.5	昭和58.9	昭和61.9	平成元.5	平成4.7
サンプル数	1,125	1,120	2,196	2,119	2,235
あ	26.7%	29.4%	46.2%	30.4%	25.5%
参加している	14.5%	12.8%	22.2%	14.3%	11.0%
参加していない	11.6%	16.2%	23.2%	15.5%	13.0%
わからない	0.6%	0.4%	0.8%	0.6%	1.5%
な	35.0%	32.1%	19.6%	25.4%	13.2%
わからない	38.3%	38.6%	34.2%	44.2%	61.4%

出典：東京都情報連絡室『防災に関する世論調査』平成4年10月59頁より

第五節 地区清掃協力会と町会・自治会と町会連合会との関係

東京都は昭和四十七年三月三十一日、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和四十五年十二月二十五日公布)に基づいて、「東京都清掃条例」を全面的に改正した。この新しい「東京都清掃条例」(条例第六十二号、同年四月一日施行)の第五条は、「知事は、廃棄物の処理について、都民の意見を施策に反映することができるように、その自主的組織の育成に必要な措置を講じなければならない」と定めていた。また、平成四年六月二十四日に新しく制定された「東京都廃棄物の処理及び再利用に関する条例」(平成五年四月一日施行)では、自主的組織の育成という単語は省略されたものの、「知事は、廃棄物の減量及び処理について、都民の意見を施策に反映することができるように、必要な措置を講じなければならない」(第六条)と定めている。

さて、東京都条例の条項に盛込まれていた「自主的組織」とは、地区清掃協力会(以下、地区協力会という)と東京都清掃協力会連合会(以下、都協力会連合会という)及び、地区協力会婦人部と都協力会連合会婦人部を指しているのである。ところで、各地区での清掃事業に協力する清掃協力会は昭和三十年から結成されていた。各地区協力会の結成時期は表4-17の通りである。各地区での清掃協力会結成時期、構成、運営などは一様ではなく、それぞれ特徴を持っていた。しかし、表4-17をみてわかるように、各地区清掃協力会は、東京都が昭和三十年七月から展開した「カとハエをなくす運動」と昭和三十二年二月から展開した「新生活運動」の過程の中で多く結成され、一部は昭和三十八年から展開した「首都美化運動」と関連して結成されたのである。一方、東京都は昭和三十四年十二月に、三十六の清掃事務所に結成されていた地区協力会をもって都協力会連合会を結成するのである。そして都協力会連合会は昭和五十一年から地区協力会に婦人部を結成するよう呼び掛け、昭和五十九年五月に都協力会連合会婦人部を結成した。平成六年六月現在、五十の地区協力会と、三十二の地区協力会婦人部が結成されている。

表(4-17) 地区清掃協力会及び東京都清掃協力会連合会組織現況

(平成6年6月現在)

区	協力会	結成年月日	婦人部	区	協力会	結成年月日	婦人部
千代田	神田	昭和36, 2		中野	中野	昭和33, 4	○
"	麹町	36, 7		杉並	杉並西	32, 6	○
文京	小石川	31, 1		"	杉並東	55, 5	○
"	本郷	30, 11		板橋	板橋	32, 5	
中央	本郷	31, 3		"	板橋西	48, 12	
"	日本橋	31, 4		練馬	練馬	35, 3	
港	港東	31, 9		"	石神井	52, 6	○
"	麻布	37, 4	○	豊島	豊島	32, 11	○
"	赤坂	32, 12	○	北	王子赤羽	31, 7	○
新宿	新宿西	33, 4	○	"	滝野川	31, 4	○
"	四谷	33, 7	○	台東	下谷	32, 3	○
"	牛込	32, 6	○	"	浅草	31, 5	○
渋谷	渋谷	32, 10	○	荒川	荒川	36, 8	
品川	品川	33, 12	○	足立	足立東	47, 4	○
"	大崎	33, 2		"	足立西	47, 4	○
"	大井町	47, 2		葛飾	葛飾	31, 8	
"	荏原	34, 11	○	"	葛飾東	47, 6	○
目黒	目黒	37, 1	○	墨田	向島	37, 7	○
"	大森	38, 10		"	本所	30, 12	○
"	大調	38, 10		江東	深川	34, 5	○
世田谷	世田谷	38, 10	○	"	城東	31, 5	○
"	北沢	31, 8	○	江戸川	江戸川	47, 6	○
"	北玉	59, 10	○	"	小岩	46, 7	○
"	砧	40, 12	○	"	葛西	平成 4, 8	
"	烏山	46, 9	○	東京都	連合会	昭和34, 12	○
"		平成 5, 10					

注：清掃事務所の分離・新設などによって従来の地区協力会が解散された場合も、そして会則または規約の改正があっても、結成年月日は最初の地区協力会のものを記録した。

る。都協力会連合会婦人部は、地区協力会婦人部と地区協力会長の指名する者によって構成されている。各地区協力会は事務局を各清掃事務所内に置き、都協力会連合会と連合会婦人部は事務局を都清掃局内に置いている。地区協力会は各清掃事務所の外郭団体で、都協力会連合会は東京都清掃局の外郭団体であると言える。

このような外郭団体が必要なのは、清掃事業は住民の協力が得られなければ成功しない特徴を持っているからである。住民の自発的協力が得られなければ、程度の差はあれ、個人の自由に対する外的拘束をせざるを得ない。しかし外的拘束は個人の反発を招き、結果的には住民の自発的協力は期待できなくなりかねないのである。そこで、個人の自由に対する自治体の外的拘束よりも、住民自主組織がその構成員である住民に対して直接に働きかけることによって個人の反発を回避するとともに自発的な協力を得ることができるとする方法論が考えられるのである。

ここで、豊島清掃協力会の歩みを紹介しておきたい。豊島区では昭和三十二年十一月に結成された「豊島区清掃事業協力会」というものがあった。この清掃事業協力会は区長を会長とし、地区委員長・区議会議員らが役員となり、事務局は区役所内に置き、汲取券の販売利益などによって経費を賄っていた。そして清掃事業協力会は町会長や町会の婦人に対する清掃施設の見学会などを実施していた。ところが、昭和四十二年七月頃になって事業活動が困難ということで、区側は清掃事業協力会を町会連合会に引き継ぎたいとの意見を漏らしてきたのである。この提案を受け、町会連合会常任理事会はすぐ検討に入った。連合会常任理事会の現状把握の結果、①従来の清掃事業協力会には都から事業資金として毎年二十四万円程度が交付されてきたが、これは使途が決められていること、②これまで汲取券売り上げ手数料の一部で清掃事務所に物質的援助をしてきたが、売り上げが減ってそれができなくなったこと、③協力会を引き継ぐならば、各会員町会は一定の会費を出さなければならぬこと、などの結論に達した。町会連合会は新しく清掃協力会を結成することを決め、その組織は「連合会と一体となった町会長の団体」即ち町会連合会と表裏一体のものとするとした。

町会連合会は直ちに清掃協力会会則を決め、予算まで策定して事務引継ぎを待っていた。ところが、旧「清掃事業協力会」の昭和四十一年度の決算と昭和四十二年度予算が昭和四十三年三月末になって上程されるなど、区側の事務手続きは万全ではないといった有様であった。その後も旧体制が暫く続き、町会連合会が主体になった清掃協力会が発足したのは昭和四十五年度からである。そして新体制では協力会会員に（会社・商店など）大口ごみ排出者も含めることにした。このようにして、各町会・町会連合会は清掃事務所並びに区役所と協力して清掃事業の一端を担っていくのである。

一方、豊島区清掃協力会に婦人部が結成されたのは昭和五十六年三月二十日である。勿論、都協力会連合会の強い要望によって結成したものである。平成元年九月現在、豊島区内の一三三町会のうち一〇三町会で婦人部員が選出されている。この町会婦人部員が清掃協力会婦人部を構成し、婦人部役員は町会連合会の婦人部長・婦人副部長となっている。

それでは、各地区協力会の会則（または規約）と歴史の中から清掃協力会の目的・組織・事業などについて概観してみることしよう。

地区協力会の目的は、清掃事務所管内（以下、「管内」という）の生活環境を清潔にし、公衆衛生の向上と管内の住民の健康で快適な生活の確保に寄与するため、清掃事業の運営に協力することである。

地区協力会は、概ね清掃事務所管内の町会・自治会及びこれに準ずる地域団体をもって組織される。地区協力会の中には、特別会員を置いているところもある。

地区協力会の事業は、○衛生並びに清掃思想の普及、宣伝に関すること、○清掃施設の改善整備に関すること、○ごみの収集の円滑化に関すること、○ごみの利用並びに減量に関すること、○汚物の不法投棄防止に関すること、○清掃協力者と優良職員の表彰に関すること、○講演会、懇談会、研究会、映写会、見学等に関すること、○その

他、協力会の目的達成のために必要なこと、などがあげられる。

ところで、一部の地区協力会は組織や運営が形式のままで、会則も時代の要請に合わないままになっているところもある。東京都は平成六年一月から実施したごみ袋の変更にしても各地区協力会の協力を得ているが、清掃協力会の変遷過程をみると、都区の行政需要によって地区協力会の協力事項に特徴が出てくるのである。例えば、ごみ集積所を設けること、ごみ容器取扱いモデル地区選定とその運営、清掃工場の見学、新年会の開催、清掃啓蒙・事業改善ビラの配布等の事項等は一般化している。しかし、清掃工場建設をめぐる住民の同意や、住民説得のとりまとめ役を地区協力会が買っている場合もあった。都が望むのは住民団体が自発的に清掃工場を誘致することであるが、過去においては住民参加の歪みを露呈した時もあった。このような現象はこれからも起こり得るので、過去の二つの事例を紹介しておこう。

杉並区には現在、杉並東と杉並西の二つの清掃事務所とそれぞれの清掃協力会がある。しかし昭和五十四年四月に杉並東清掃事務所が開設され、清掃協力会も東と西に分離されるまでは、杉並清掃事務所と杉並区清掃事業協力会があった。杉並区清掃事業協力会は昭和三十二年六月に結成されたが、地元有力者層が役員を占めていて、必ずしも町会・自治会が組織の中心ではなかったのである。一方、杉並区の町会組織は、戦前から地主中心で、町会連合会にも地主の影響力が大きいという特徴を持っていた。その杉並区に戦後再び町会連合会が結成されたのは、昭和三十四年十一月であった。杉並区町会連合会の結成も実は区役所の呼び掛けによって行われたが、杉並区清掃事業協力会とは組織や活動目的が異なっていた。勿論、清掃事業協力会は出張所単位に支部を置いて町会、自治会、婦人会等の団体加入も認めており、役員にも町会長が名を連ねていたが、それまで結成されていた町会・自治会がそろって加入したわけではなかったのである。

ところで、東京都が杉並区に清掃工場を建設する事業決定告示（昭和三十五年三月三十一日）をするや否や、清

掃事業協力は推進の立場をとり、町会連合会は慎重の姿勢をとってゆくのであった。その後、清掃工場建設の件は建設予定地住民の反対運動に直面し、建設用地洗い直しのため「都区懇談会」が設置されたのは事業決定告示から十二年六カ月が経った昭和四十七年十月九日であった。「都区懇談会」は、都側、区側、区議会側、民間団体代表、第3者側によって構成されていた。民間団体代表には清掃事業協力和町会連合会がそれぞれ推薦する委員が参加することになっていたが、町会連合会側は次のような理由で第一回「都区懇談会」への参加をボイコットするのであった。

「町連としては高井戸に候補地を決める際にもお先鋒を担がされてさんざん利用され、地域町会に集団脱会されて重大な組織的打撃を受けた。何の了解もなしに高井戸の候補地をタナあげしたのは美濃部知事自身であり、代替地を探すのは都の当然の責任、都区懇談会はその都が住民参加に名を借りて杉並区民に責任をすりかえるためのいわば都のかくれミノであり、しかも何の法的裏付けもない。問題がこじれば、高井戸の際と同様な脱会騒ぎも起きかねず、組織崩壊のリスクまでおかして協力すべき性質の会とは思えない」⁴¹。

杉並清掃工場建設をめぐる都と住民の対立は昭和四十九年十一月の和解成立で解決、結局清掃工場は建設されるのであった。これは清掃協力和町会連合会が別個の組織であるが故に起こった事例だが、清掃協力和町会連合会が一体の組織である場合の事例をみてみよう。

清掃協力が清掃工場建設推進に積極的な例は中野区でも見られる。中野区では昭和三十三年三月に町会連合会の結成と同時に清掃事業協力を設立していた。当時は清掃事務所が主導する組織であったが、昭和五十五年七月に町会連合会中心の新しい清掃協力が誕生した。それ以降、清掃協力は町会連合会と一体となっているが、中野区町会連合会は平成元年十二月に移転が決まっている警察大学の跡地に清掃工場を誘致したいと主張するとともに、平成二年一月には「警察大学校が移転した跡地に清掃工場を建設してほしい」という陳情を区議会に出して

いた。これに対して、平成二年九月に中野区住民有志は「清掃工場建設白紙撤回」の陳情を区議会に出すのであった。区議会は平成三年三月に町会連合会の陳情は採択したが、住民有志の陳情は継続審議・事実上廃案となった。住民有志は平成三年六月に区議会に対して「焼却機能を伴わない清掃工場を導入することを求める陳情」を出し、この陳情は平成四年三月の区議会で全会一致で採択されるのであった。

さて、地区協力の収入は会員の会費（正会員の通常会費と特別会員の特別会費、そして臨時会費等）と、都清掃局からの事業委託金、区からの補助金、雑収入などによる。地区協力和によって、都清掃局からの事業委託金収支を一般会計と区分して特別会計としているところもある。

都協力和連合会の事業・財政においても地区協力的の場合と変わりはなく、年一回の総会と定期的な常任理事会の開催・婦人部総会と婦人部幹部会の開催・講演会と各種集会参加・施設見学等の事業と、収入としては会員の会費・地区協力的の分担金・寄付金・都清掃局からの補助金・諸団体からの事業受託金等がある。

ところで、前述したように町会・自治会が地区協力的の主要な構成メンバーになっており、地区協力和婦人部は殆どが町会・自治会婦人部によって構成されているのである。だが、町会・自治会及び地区（区）町会連合組織が任意団体であるため、町会・自治会及びその連合組織がしっかりしているにもかかわらず婦人部が結成されていない地区協力和に対して、都は婦人部結成を強制もしくは積極的な勧誘ができないのである。言わば、住民組織に対する自治体の外的拘束の限界であろうか。戦前即ち昭和十一年に東京市は町会等を中心に選挙粛正運動を展開していたが、結果は期待したほどの成果が得られなかったのである（第二章第一節参照）。それから、昭和十三年三月当時の東京市と各区は執拗に町会の整備に乗り出したにもかかわらず一部の町会は最後まで隣の町会との合併に抵抗していたし、昭和十八年五月からの町会整備の時には「一町・丁目一町会」という従来の方針を撤回せざるを得ず、結果的に町会数が四〇〇近く増加してしまった経験がある。さらに、昭和二十一年三月に下谷区が町会で模範

投票を実施するよう町会長たちに実演を試みたにもかかわらず、町会長たちの強い反対に遭い実現できなかったことがあった（第三章第一節参照）。これらの一連の苦い経験は住民組織に対する自治体の外的拘束の限界を示す歴史的教訓であると言えよう。

さて、都協力会連合会は、東京都町会連合会（以下、「都町連」という）とは無関係である。しかし区レベルや清掃事務所レベルになると、以下のように町会連合組織と清掃協力会とは密接に絡み合っている。即ち、豊島区清掃協力会と中野清掃協力会のように町会連合会と地区協力会が実質的に一体の組織であるところもあれば、渋谷区のように出張所単位の地区協力会が清掃事務所の地区協力会を構成しているところもある。そして後述するように、地区町会連合会と地区協力会とが一体のところもある反面、地区町会連合会や区町会連合会と地区協力会とが無関係または結び付きが薄いところもある。このような現象が起こるのは、町会・町会連合組織が任意団体であること、行政側としては管理する根拠を持たないこと、行政事務管轄区域と清掃管轄区域とが末端から一致しないこと、などが原因となっている。複雑ではあるが、その経緯を説明してみよう。

昭和十八年七月一日から東京都政が実施される時、都は三十五区に出張所を置いた。その後、戦争中の混乱と運送手段の絶対的不足のため、都は昭和二十年七月一日から清掃事業を各区に移管するのである。それが昭和二十一年四月三十日まで十カ月間続き、同年五月一日から再び清掃事業は都に移管される。だが、昭和二十二年三月に区部統合が行われ、二十二区制（同年八月に練馬区が独立して二十三区になる）が実施されるのである。ところで、都は昭和二十二年十月二十八日に、統合区の廃合地区を対象に十三の支所を置き、清掃事務所は二十三出張所・十三支所となり、昭和二十六年八月三日に支所を出張所と統一し、昭和二十九年七月一日から名称を清掃事務所と定め、一応清掃管轄区域が定着するのである。その後、また地域事情により分割・統合が行われ、現在は四十四の清掃事務所体制となっている。現在、二十三区の清掃事業は都が事業主体としてごみの収集・運搬から最終処分まで

表（4-18） 特別区の支所・出張所の現況

区	区 分	昭和22年	平成6年	備 考
千代田	出張所	6	7	うち、分室1
中 央	特別出張所	8	2	
港	支所（出張所）	3（12）	4	昭和33年9月から出張所は廃止された。
新 宿	特別出張所	10	10	
文 京	出張所	9	9	
台 東	出張所	11	11	
墨 田	特別出張所	10	8	管轄区域なし
江 東	出張所	8	11	うち、サービスセンター2
品 川	出張所	13	13	うち、地域センター1
目 黒	出張所	12	24	名称は住区サービス事務所、分室2含む
大 田	特別出張所	18	18	
世田谷	（給）支所・出張所	2・23	5・27	祖師谷出張所成城分室を含む
渋谷	出張所	11	11	
中 野	出張所	11	15	名称は地域センター
杉 並	出張所	17	17	
豊 島	出張所	9	12	
北	出張所	13	19	
荒 川	出張所	8	7	名称は区民事務所
板 橋	出張所	12	20	内訳：支所1、出張所18、出張所分室1
練 馬	出張所	11	16	支所と出張所
足 立	出張所	19	18	名称は区民事務所
葛 飾	出張所	14	19	
江戸川	出張所	16	5	

出典：東京都『東京都区市町村年報』1993年等より

すべてを実施している。ただし、平成四年二月の都区協議会で「リサイクルの都区の役割分担」が合意され、平成四年七月から「資源ごみ集団回収支援事業」は区に移管された。それまでは区は都の清掃事業とは無関係の立場であったわけである。

一方、昭和二十二年六月一日から設置された特別区の出張所制度は現在、表4-18のように変わっている。清掃事務所の清掃管轄区域が、一部の区を除いて、区または出張所の管轄区域と一致しないのはこのような事情によるものである。

さて、もはや町会・自治会の所属の系列化は難しくなっている。特別区はそれぞれ異なったコミュニティ政策をとっている。目黒区・世田谷区のように「住区」または「地区」という新しいコミュニティ区域を設定しているところもあれば、千代田区・中央区・港区・品川区のように従来の慣行に従い地域的固執を貫くところもある。しかも、地区町会連合組織があっても「区町連」には加入しないと、「区町連」は結成されていないにもかかわらず、地区町会連合組織がそのまま「都町連」に加入するところもある。

前述した事情から、現場では様々な現象が起きている。まず、清掃事務所の分割・統合の結果、一清掃事務所で複数の地区協力を抱えているところ（新宿東Ⅱ2、港西Ⅱ2、品川Ⅱ3、世田谷Ⅱ2）が存在している。それをさらに町会連合会との関係で追究すると、次のような状況を知ることができる。

港区には現在、四つの支所がある。そして港区には港東と港西の二つの清掃事務所があって、港東清掃事務所に港東地区協力が、港西清掃事務所には麻布地区協力和赤坂青山地区協力が存在している。その赤坂青山地区協力は、組織と役員構成の面で赤坂青山町会連合会と一体のものとなっている。一方、麻布地区協力は町会と商店会をもって構成されている。だが、赤坂青山町会連合会は「都町連」に加入しておらず、麻布地区町会連合会のみが加入している。

中央区には二つの特別出張所があって、二つ（京橋・日本橋）の清掃事務所と二つ（京橋・日本橋）の地区協力が存在している。しかし中央区には三つの町会連合会組織（京橋地区、日本橋地区、月島地区）が存在している。そのうち、京橋清掃事務所が二つの町会連合会を抱えている形となっているが、その清掃事務所の地区協力会では二つの連合会を認めておらず、それぞれの連合会の中の地区連合組織をもって地区協力の軸としているのである。それから、中央区のいずれの町会連合会も「都町連」には加入していない。

品川区には十二の出張所と一つの地域センターがあって、二つ（品川・荏原）の清掃事務所と四つの地区協力会がある。その品川清掃事務所管内の三つの地区協力会（品川・下大崎・大井）は、それぞれ地区町会連合組織を背景にして結成されている。しかし、「都町連」に加入しているのは品川連合町会だけである。

清掃事業は自治体の固有事務・責任事業であるとは言え、地区住民の生活環境向上と衛生面における安全確保と強く結び付いている。しかも、市民または地域住民組織の協力なしには清掃事業の円滑化は期待できない。このような背景から、地域住民組織を中心として結成される地区清掃協力会のような外郭団体の必要かも知れない。しかし、清掃事業のみならず警察・防災・募金等の行政需要のため、行政組織や各種団体が町会・自治会を系統的に活用しており、それが縦割り体制になっているため、上部から外郭団体の底辺への管理系統は重複し、かつ複雑な様相を呈しているのである。

第六節 都区政と町会連合会組織との関係

終戦直後、東京都三十五区の殆どの区が同じであったと思うが、中野区にも町会連合会がそのまま機能していた。町会連合会は会長・副会長・理事の構成であって、毎月一回の理事会が開かれていた。中野区町会連合会は、昭和二十一年一月二十七日、農林大臣あてに「政府は米麦の二合一勺配給を即時断行すべし」との決議を一三万区民を代表して発送した。同時に東京都長官には、「東京都は燃料配給の万全を期すべし」との要求を七〇町会を代表して送った。

さて、GHQ/SCAP、CIE（連合軍最高司令官総司令部、民間情報教育局）資料は町会長連合会について、次のように述べている。

「一九四六年三月、東京都町会長連合会が発足した。その構成は三十五区の連合町会の長などからなっていた。この組織は町会長らの提案で結成されており、行政からは独立したものであった。この組織は行政から補助金も命令も受けず、隣保組織の構成員の意見や要望を東京都に伝える非公式な機関として機能した。

一九四六年七月に東京都町会連合会は、東京都の町会への補助金をそれまでの五倍に引き上げるよう要請した……と。

それ以降、区の町会連合会の動きとして、世田谷区民の宮城での「米よこせ」デモと世田谷区全町会長総辞職騒ぎが伝わっている。その顛末はこうであった。

昭和二十一年五月十一日に世田谷区民が「米よこせ区民大会」を開催し、区役所と食糧営団へデモを行った。その翌日である五月十二日に世田谷区民は再び「米よこせ区民大会」を開き、「この世田谷区民大会の声を人民の声として天皇に直接聞いて貰おう」と決定、代表者たちが二台のトラックに分乗して宮城坂下門を通り宮内省前でデ

モを行った。これに驚いた世田谷区連合町会長をはじめ連合町会関係者は同月十八日に宮内省を訪れ、宮城デモは世田谷区民全体の意味ではないことを詫び、「去る五月十二日世田谷区三十四万区民代表と称し常軌を逸して宮城に侵入するが如き秩序を紊したる行動は世田谷区民の最も遺憾とし恐懼に堪えざる処なり、本日世田谷区町会長会議において満場一致を以て一部区民の行為に対し深く御詫び申上げると共に右行動は世田谷区民の総意に非ざることとを天下に表明し敢て誤解を一掃せんとす」との決議文を上奏した。

これに対して、宮城デモ主催者側は二十日に区役所で開かれた連合町会長会議に出席し、「町会長側の意見は一部町民の意思も反映されているが、米よこせ大会に現われた区民の意思は、各町会を通じて区民に呼び掛けられたものであり、また宮城デモは常軌を逸した不秩序な行動ではなく、四列縦隊に並んだ秩序ある行進だった」と説明するとともに、連合町会長らのお詫びを求め、決議文上奏こそ「区民大会はもちろん町民大会も開かずに行ったもので越権行為である」と批判した。その席上で町会長側は「決議文の資料が不十分で決定にも軽率な点があった」ことを認め、「十八日の決議は五月二十日世田谷区民代表との討論懇談により事実一致せざることを確認し之を取消す」という決議取消文を議決し、二十一日宮内省に出頭して決議取消文を伝達すること、全町会長は総辞職することを決定した。しかし、十九日にお詫び取り消しのため宮内省へ姿を見せる人は誰もいなかった。

その他、当時の区町会連合会については充分に伝わっていないが、いずれにせよ、区町会連合会も町会の禁止措置によって解散を余儀なくされたのであった。それから、各区または出張所単位の町会連合会が結成されるようになったのは昭和二十七年以降からである。東京都が昭和三十一年三月にまとめた『町会等実態調査報告書』によると、東京都の調査時点（同年二月）で既に少なくとも一五以上の区に地区単位の町会連合組織（協議会を含む）が結成されていたことがわかるのである。区単位の町会連合会として一番早く結成されたのは文京区町会連合会（昭和三十年一月十三日）であったが、結成当時、区当局はあまり喜んでいなかったという。

表(4-19) 連合会組織の状況

(平成6年3月現在)

区	地区単位	区単位	名 称	結成年月日	事務局	都町連加入		
千代田	○	○	連合町会協議会	昭和60, 7	区役所			×
中央	○				*			×
港	○				*			○
新宿	○	○	町会連合会	昭和47	区役所	※	◎	○
文京	○	○	町会連絡協議会	昭和31	区役所	※	◎	○
台東	○	○	町会連合会	昭和33, 12	区役所	※	◎	○
墨田	○				*			×
江品	○	○	町会連合会	昭和58, 9	出張所	※	◎	○
目黒	○				出張所			○
大田	○	○	自治町会連合会	昭和32, 11	自 宅	※	◎	×
世田谷	○	○	自治会連合会	昭和30, 9	区役所	※	◎	×
渋谷	○	○	町会連合会	昭和45, 4	区役所	※	◎	○
中野	○	○	町会連合会	昭和37, 7	区役所	※	◎	○
杉並	○	○	町会連合会	昭和33, 3	自 宅	※	◎	○
豊島	○	○	町会連合会	昭和34, 11	区役所	※	◎	○
北島	○	○	町会連合会	昭和33, 9	区役所	※	◎	○
荒川	○	○	自治会連合会	昭和41, 11	区役所	※	◎	○
板橋	○	○	町会連合会	昭和44頃	区役所	※	◎	○
練馬	○	○	町会連合会	昭和34, 12	区役所	※	◎	○
足立	○	○	自治会連合会	昭和31, 4	区役所	※	◎	○
葛飾	○	○	町会連合会	昭和32, 6	区役所	※	◎	○
江戸川	○	○	自治連合町会	昭和32	区役所	※	◎	○
			連絡協議会	昭和32, 9	区役所	※		○

註： 渋谷区の場合、昭和34年9月13日に区町会長連絡協議会が結成されていたが、昭和37年7月に渋谷区町会連合会となった。
板橋区の場合も昭和34年12月10日に町会連合会が結成されたが、昭和36年5月29日に全地区連合会が加入して再発足した。
*杉並区と豊島区には地区単位の連合組織はないが、地区長という形で代表者は存在している。
*中央区には3地区にそれぞれ町会連合会がある。京橋地区連合会は区役所内に、日本橋地区町会連合会は出張所に、月島地区町会連合会は会長自宅に事務局を置いている。
*港区には麻布地区町会連合会があるが、区役所内に事務局を置いている。
*墨田区には向島地区町会自治会連合会があるが、区役所内に事務局を置いている。
※は旧「都町連」加入、◎は新「都町連」創立総会の出席、○×は現在の加入如何

町会連合会または隣接町会による連合町会等が結成されるに至った動機と経緯は一様ではないが、多くの場合、地域問題の解決のための組織的対応(請願・陳情など)をはじめ、構成町会の相互連絡や協力、区や警察署などからの依頼事項の伝達、募金団体・防犯協会・防火協会・清掃協力会など各種団体との事務協力が主な仕事であって、町会等と機関・団体との仲介役をなしているのである。各区の町会連合会結成時期をみると、表4-19の通りである。

ところで、昭和三十四年二月二十日に「東京都町会連合会」(以下、「都町連」という)が結成された。「都町連」は同年三月十六日の結成大会の時、次のような大会宣言を採択した。

「われらは、地域社会の健全な発展と、住民の福祉を増進するために、奉仕の誠をもって町会の運営をはかり、さらにその充実向上に向けて、連合して邁進するものである。

一、われらは、町会の自主性の確立を期する。

二、われらは、町会の共同目的たる法制化の実現を期する。」

この大会宣言内容からみて、二つの目的は明らかに矛盾する。論理面で見ると、二つの目的は矛盾しないものであるかも知れない。しかし、戦前の経験からして、町会の法制化は町会の自主性を破壊する結果になりかねない。また、二つの目的を達成する方法論にも大きな障害があった。「都町連」は理念のみならず、構成においても制約をもっていた。即ち、「都町連」は文京区・台東区・大田区・豊島区・練馬区・足立区・葛飾区など、既に区単位の町会連合会を結成していた人物たちが中心になって組織したものである。区単位の町会連合会ではなく地区町会連合会から「都町連」役員に選ばれたのは、中央区・荒川区・板橋区の出身者であった。「都町連」は人物中心でありながらも、全地区町会連合組織の役員を包括するような組織でもなかったのである。しかも任意団体であって、昭和三十五年二月まで事務局も定まっていなかったし、都からの助成金もなく、活動もそれほど活発ではなかった。

一方、昭和三十四年十二月に各地区清掃協力をまとめた東京都清掃協助力会連合会が結成されるのであった。この東京都清掃協助力会連合会は「都町連」とは対照的に機能団体として事務局を東京都清掃局内に置いて、都からの助成金も交付されることになっていた。ところが、「都町連」は自主団体であって、東京都清掃協助力会連合会とは異なる活動目標を持っていたのである。

「都町連」は、町会が所有する固定資産税の免除と不動産取得税の軽減、防犯灯維持への補助金制度確立、各種の募金・寄付金・負担金の整理、行政協力に見合う財政補助などを行政側に要求し、特に固定資産税の免除問題と防犯灯補助金問題については都知事や都議会に陳情・請願を行っていた。当時、多くの町会は各種募金・負担金・寄付金・防犯灯維持費・環境衛生改善活動問題などで運営が厳しくなっていたので、「都町連」の活動は期待されるように見えた。しかし、昭和三十六年十一月に都が街路灯の公営化に踏み切ったからは、「都町連」は都の協力団体の性格を帯びていくのである。

第三章第三節でも述べたように、(財)「愛都運動協会」は昭和三十七年十二月に「都町連」役員が中心になって発足した。「都町連」は「愛都運動協会」と表裏一体のもので、町会等を抱き込んで、都から「愛都運動協会」へ支出される助成金をもって清掃・美化活動中心の愛都運動の推進役になろうとしていたのである。もはや、この段階では、「都町連」は圧力団体ではなくなっていた。東京都は、「愛都運動協会」の結成の時に二千五百万円の助成金を支出していた。当時、「都町連」と「愛都運動協会」の会長は建部順氏が兼ねていた。建部順氏は「都町連」と「愛都運動協会」の結成を主導した張本人であった。「愛都運動協会」が結成される時に彼は都議会議長職を勤めていた。彼は昭和三十八年四月の都議会選挙に立候補し当選を果たすも、同年五月に都庁汚職事件で逮捕される。東京地検の取調べで彼は「愛都運動協会」への助成金の一部を横領したことが判明し、業務上横領の容疑で起訴される。その横領額は選挙に使われたと言われていた。一方、「愛都運動協会」は横領額に相当する金額を都

に返還するとともに、同年十二月建部順氏の辞任を得て、引き続き都の協力団体として活動することを決めるのであった。そして都はさらに「愛都運動協会」の活動を期待し、昭和三十八年度事業費を穴埋めする形で同年十二月に二千九百万円を支出するとともに、昭和三十九年度も二千万円を助成していた。

しかし、「愛都運動協会」の下部組織は実に脆いものであった。昭和三十九年当時、「都町連」に参加していた区単位の町会連合会組織(支部)は十三に過ぎず、各区には「愛都運動協会」の支部がなく、「都町連」支部という区町会連合会が「愛都運動協会」区支部のような役割を果たし、区支部を持たない地区の町会等に対しては「愛都運動協会」理事会が直接連絡をとっていた。さらに、建部順氏は「愛都運動協会」会長職は辞任したものの、「都町連」会長職にはそのまま居座っていた。結局、昭和三十九年以降、「都町連」と「愛都運動協会」は都から見離された団体として転落していくのである。

「都町連」は昭和四十年六月に建部順氏が会長職を辞任するまで目立つ活動もせず、機能停止状態に落ちいていた。建部順氏の辞任以降再建された「都町連」の活動は、町会長及び町会役員の身分保障要求、「都町連」への都助成金交付要求、「都町連」の法人化検討、全国町会連合会結成などに限られていた。この八年間「都町連」は、昭和四十三年に、地域で火災など非常事態が発生した時にその警戒線内を通行することができる「警戒線通行証」を東京消防庁から各町会長・自治会長に発給してもらうこと以外には、これといった実績をあげることができなかった。もはや「都町連」は昭和三十四年結成当時の圧力団体としての威力も都政への協力団体としての地位も失っていた。「都町連」は昭和四十五年十月に東京都清掃協助力会連合会と地区清掃協助力会に対して「ごみ容器買替え事業に協力方」を要請するなど、東京都清掃事業に協力する条件で見返りを要求する陳情・請願を行うが、この歩み寄り姿勢も受け入れられず、都からの助成金交付の夢も実現しなかった。こうして「都町連」は昭和四十八年四月以降、運営資金難や活動低調で解散状態になるのであった。

このような「都町連」の活動低調とは対照的に、地区町会連合会の中には地域問題解決のため、活発な活動を行うところもあった。その事例は、文京区音羽地区町会連合会のさまざまな活動から見られる。神田川沿岸地域一帯は昭和三十三年以降度重なる水害を受けたので、昭和四十年に流域九カ町は「神田川治水対策協議会」を結成し、都知事及び都議会議長に治水対策を講ずるよう陳情・請願を行うのであった。昭和四十二年十一月には音羽地区の十九の町会が町会連合会を結成し、各種の地域振興に関連する運動を展開していくのであった。昭和四十七年頃の宮団地下鉄八号線の建設に際しては当該地区に駅を設置するよう運輸大臣に陳情、駅の設置を勝ち取った。昭和五十一年頃は神田川の「ユスリカ」の被害対策を巡って、区長、都知事、都議会議長、環境庁長官に請願及び陳情活動を行っていた。また昭和五十五年には町会連合会の要望として、地区に公営図書館の設立を区長に陳情し、区立目白台図書館が建設されるのであった。その他、町会連合会は地域振興と関連する諸問題に取り組んできている。勿論、町会連合会が地域振興と生活環境改善のため活動してきた例は、文京区音羽地区町会連合会に限らない。町会や町会連合会が存続し得るのは、行政機関・団体との連絡や協力だけでなく、これらの組織が地域問題の解決のため組織的に対処していく有効な手段の一つだからである。

ところで「都町連」が復活する契機は、町会・自治会の役員が国家褒賞（叙勲）の対象になっていないということ、豊島区町会連合会が昭和五十七年八月に区議会に請願するところから始まった。当時は町会長をはじめ町会・自治会役員は国家褒賞の対象になっておらず、町会・自治会役員が表彰されるのは区長表彰と都知事表彰しかなかった。しかも都知事表彰の場合、年齢八十歳以上、町会長歴二十年以上に制限されていたのであった。町会連合会長の場合も、内閣総理大臣表彰はもらえるが、叙勲の対象にはならなかった。そこで豊島区町会連合会は国家褒賞獲得運動を各区町会連合会と連帯して展開する意図で特別区内の町会連合会に呼び掛けるとともに、これまで停止状態にあった「都町連」を復活して都に請願を行ってこうとしたのである。昭和五十七年九月当時、区単位の町

会連合会が結成されていたのは十六区で、七つの区ではそれぞれの地区連合会が構成されていた。豊島区町会連合会長の呼び掛けで、昭和五十八年三月十六日に八区の町会連合会代表が集まって会合を開き、「都町連再建準備委員会」が組織された。準備委員会は四回の会合を重ねたあと、昭和五十八年八月二十六日に十三の町会連合会の代表と東京都知事（副知事代理出席）が出席して、新しく「都町連」創立総会が開催されることとなったのである。復活した「都町連」は、昭和五十九年十一月二十六日に都知事と都議会議長に対して「町会役員叙勲に関する陳情書」を提出したものの、目立つ活動は行っていない。「都町連」は東京都に対して助成金を要求しているが、いまのところ都は助成金を支出していない。

それでは、旧「都町連」規約と新「都町連」会則の中で、組織、目的、事業、経費に関する条項について見てみたい。

―旧「都町連」規約―

第二条（組織） 本会は、東京都の区を単位とする町会連合会に加入する町会をもって組織する

第三条（目的） 本会は、町会の自主性と民主的精神を尊重し、町会及びその連合会の発展と協力関係を密にするため（東京都内における町会連合会を網羅して）相互の連絡・協調をはかり、もって都民生活の向上と福祉の増進に寄与することを目的とする

第四条（事業） 本会は、前条の目的を達成するため次の事業を行う

- 一、町会並にその連合会相互の連絡及び情報交換に関すること
- 二、町会並にその連合会の発展と正しい運営のための調査研究に関すること
- 三、各地区連合会相互の協力関係促進に関すること
- 四、地区連合会未結成地区における啓発及び新結成連合会の助長育成に関すること

- 五、地方公共団体その他各種公共的団体との協力及び連絡に関すること
六、その他必要と認めた事項

第十五条（経費） 本会の経費は、分担金、寄付金、その他の収入をもってあてる

―新「都町連」会則―

第二条（組織） 本会は、東京都内の町会及び自治会を以って組織する各区を代表する町会連合会及び自治会連合会（以下「区町連」という）を以って組織する

前項の規定に係わらず町会又は自治会のブロック連合会組織で、本会の目的に賛同する者を会員とすることができる

第四条（目的） 本会は、各区町連の自主性と民主的精神を尊重し、都町連の発展のため相互連絡と協調を図り、都民の生活向上と福祉の増進に寄与することを目的とする

第五条（事業） 本会は、前条の目的を達成するため次の事業を行う

- 一、各区町連及び関係行政機関との密接な連携
- 二、各区町連との情報の交換
- 三、その他必要と認める事項

第十六条（経費） 本会の経費は、会費、寄付金、その他の収入を以って充てる

このように、旧「都町連」と新「都町連」とは、組織以外のことでは大きな差が見られない。いずれにせよ、会則の核心条項からみて、「都町連」そのものは組織を構成する地区連合会や関係機関との情報交流・連絡・協力を

主な事業とする任意団体に過ぎない。「会則」第五条では「関係行政機関との密接な連携」についても定めているが、国または自治体（都）が積極的な育成並びに財政的助成を行わない限り、「都町連」のような町会連合組織が国または自治体の実質的な協力団体に転じることは考えられない。現に、活動が比較的活発である「区町連」は助成金交付・事務委託・区庁舎及び出張所内に事務局を置くなどの区レベルの支援を得ていることから、区役所等と円満な関係を維持しているのである。しかし、「都民」の生活と福祉を脅かす事態が発生しそれが長く続くような、いわゆる「行政の貧困」を招いた時には「区町連」も「都町連」も強力な圧力団体として機能していくであろう。

第七節 住居表示事業と町会・自治会

昭和三十八年から東京都二十三区全域で実施された住居表示事業は、町会・自治会に深大な影響を及ぼしたものはないと思う。この住居表示事業は東京の市街地が奇形的に発展してきた従来の矛盾や弊害を是正するための事業であつたが、旧来の町の名称や区域を改めることで、町会及び土着住民の利害とも強く結びつく懸案でもあつた。それでは、まず東京都二十三区における住居表示事業に至るまでの経緯を簡単に触れてみたいと思う。

住居表示事業は、町名地番の整理と、その地番の上にある建物その他工作物の住居表示のために番号をつける事業であつた。要するに、地区ごとに街区符号を設定し、その上に住居番号をつける事業である。街区符号は整理された後の地番である。この地番というものは土地番号で、明治政府が明治五年に地租税徴収のための地券制度を創設し、土地所有者に対して地価を記入した地券を発行するところから由来する。当時、東京府の場合は、地主が証書類を添付して東京府に地券を申請すると、当局は各町・丁目別に簿冊を作成し、その地区ごとに一連番号をつけ、これが地券整理番号になってそのまま地番にも重ねさせたのである。それによって地番が生まれたわけである。それでは、この辺の事情をもう少し詳しく見てみよう。

東京府管内六大区では明治五年二月十五日から同年五月二日まで地券願申請をするように命じられた。その根拠である「地券申請、地租納方規則」に付されている「地券書替願裏書式」によると、「地租上納帳」に土地の所在及び住居を「何大区何小区何町何番地所」と示すことが説明されている。一方、地券には「図面番號」と「地券番號」が書かれるようになっていた。それから当時の大蔵省から東京府に対して「一般地券発行二付テハ、毎区町名番号等判然不致候テハ不都合ニ付、譬へハ濱町小川町ノ如キ大町ハ其地勢ニヨリ壹町目二丁目ヲ分チ又従前ノ町續ハ其町ニ組合セ、可成ハ其古名ニヨリテ耳目ニ通シ易キヲ主ト致シ、各区申合、更ニ地名相定可伺出候事」と各区

正副戸長に漏れなく通知するよう命じられた。ところが、地券申請書には土地所在並びに住居を示すものが書かれていなかったのであつた。それで大蔵省は明治五年十月になって、同年七月と九月に出していた「地券渡方規則」(布達第九十四号と第二百二十二号)を増補改正して、「一筆之地所を裂き賣買いたし候儀願により差許候に付ては、舊地主へ残置候分并裂地に致候分とも地所の番號ハ在来之儘据置、幾廉に分裂候共、何番之内誰持地と記し可申、券狀番號之儀ハ地所番號に不拘、券狀渡之順番に可致事」(第十五条)と「田畑とも幾筆も合筆いたし券狀一通に相記し候儀願ひにより可差許、右様之分ハ一筆限り別冊にいたし、一人前に為差出、地券証ハ其人毎に総反別相記し、一筆限帳別冊有之段腹書に相願、一筆限帳別冊と券狀と割印を押し、地券の番號のみ相記し、地所之番號ハ総別冊之肩書に一々相記可相渡事」とにしていたのであつた。

以上によって、土地の分筆・合筆は明治以前からあつたことや、地券制度は地番の入り乱れを認めたことが確認されるのである。また、例えば「濱町小川町ノ如キ大町ハ其地勢ニヨリ壹町目二丁目ヲ分チ又従前ノ町續ハ其町ニ組合セ、可成ハ其古名ニヨリテ耳目ニ通シ易キヲ主ト致シ」ということから、昭和三十八年からの住居表示事業は明治五年の地券発行の時に容認した地番の乱れを是正する歴史的意義を見出すことができる。

ところで、明治四年四月四日に公布された戸籍法(太政官第七十号)第七則によると、「区内ノ順序ヲ明ニスルハ番號ヲ用ユヘシ故ニ毎区ニ官私ノ差別ナク臣民一般番號ヲ定メ其住所ヲ記スニ都テ何番屋舖ト記シ編製ノ順序モ其號數ヲ以テ定ルヲ要ス。但区内ノ屋敷亡所トナリ又ハ一戸ヲ割テ二戸トシ二戸ヲ合セテ一戸トナスコトアルトモ其由ヲ戸籍ニ記シ番號ハ其儘据置六カ年目ニ至リ改ムベシ」と定められていた。そして明治五年正月十三日、戸籍法に「番號の事」が加えられ、「番號ハ地所ニ就テ之ヲ数フ然レトモ戸數點檢ノ為メ戸毎ニ番號ヲ貼スルハ地方ノ便宜ニ任スル可キ事」となつた。だが、上述したように東京の場合、地番が明治五年十月以降改められたので、屋敷番号にも変化があつたと思われる。それから明治十九年十月十六日に「戸籍取扱手続」(内務省令第二十二号)

が発せられ、戸籍簿に身分住所が記載されるようになったのである。従って地券制度が確立されてからは戸籍簿に記載される住所は地番が根拠となるのが自然であったわけである。戸籍法は明治三十一年六月に改正（法律第十二号）され、同年七月十三日には「戸籍法取扱手続」（司法省訓令第五号）が定められ、番地をもって本籍を表示することとなった。当時としては「地番」と「番地」は同じく土地につけられた番号であって、地番はそのまま戸籍簿の上に番地として採用されるのであった。

ところが、それ以降も土地所有者によって自由に分筆または合筆が行われたりして、枝番・欠番・飛び番が生じ、また道路や鉄道などによって地番が分断される現象が生じるのであった。しかも、東京の市街地は江戸時代から都市計画とは無縁の無計画的かつ無秩序な発展を成してきたので、町の面積の大小も甚しく、町名も古来の由緒に因んでつけられていた。その後、地番整理が部分的に行われたが、全体としては従来の地番が居住状況を示していたのであった。このような過程の中で町会が結成されていたし、戦前の東京市（都）と各区は町会を整備し戦時体制に駆り立てていたのであった。一方、戦後の復興と人口増加と土地利用の多様化が地番の混乱に拍車をかけ、日常生活や経済活動には勿論、行政事務の処理にまで混乱の深刻さを増していた。

一方、昭和三十四年三月に郵政省、日本電信電話公社、東京都、東京電力株式会社、東京ガス株式会社、日本通運東京支店、全国通運業連盟、日本百貨店協会・東京百貨店協会、全国市長会、日本商工会議所、東京商工会議所、日本放送協会、日本新聞協会、主婦連合会、中小企業政治連盟、町名地番整理研究会、都市計画協会、東京市政調査会等、二十団体が、「番地制度の合理化の抜本的対策の樹立とその実施を促進するための方策について協議する目的」で「番地整理促進協議会」を結成した。昭和三十四年九月三十日、日本商工会議所は「番地整理促進協議会」会員との連盟で、衆議院、参議院、内閣官房長官、法務大臣、自治庁、通産省、自由民主党、日本社会党を宛に、「町名地番（番地）整理促進に関する要望」を陳情するのであった。このような民間による地番整理事業の要求に

応じ、政府は昭和三十五年度に町名地番整理の実験都市として東京都荒川区、埼玉県川越市、宮城県塩釜市を選んで実験を行った。そして昭和三十六年四月二十日、総理府に「町名地番制度審議会」が設置され、同年五月十七日の第一回総会で「町名地番の現状に鑑み、その整備の必要があると認められる。これに対する基本方針及び要綱を示されたい」という総理大臣の諮問が出された。「町名地番制度審議会」は昭和三十六年十一月二十七日に「町名地番制度の改善に関する答申」を行い、この「町名地番制度審議会」の答申に基づいて法案が立案され、昭和三十七年五月十日に「住居表示に関する法律」（法律第百十九号）が公布・即日施行となったのである。

ところで、「住居表示に関する法律」が公布されたあと、昭和三十七年九月二十六日、「民間より成る協定会組織を設けて当局の施策に全面的に協力し、住居表示制度の趣旨の普及徹底を図る」ため、「番地整理促進協議会」会員らによる「住居表示協定会」が結成されるのであった。「住居表示協定会」には新生活運動協会や全国地域婦人団体連絡協議会（「地婦連」）までが参加していたが、東京都町会連合会（「都町連」）は「住居表示協定会」設立発起人の呼び掛けに賛同しなかったものであった。住居表示事業の徹底のためには「都町連」の協力和支援が必要であったことは言うまでもないが、「都町連」は最後まで「住居表示協定会」の会員にならなかったのである。「住居表示協定会」は事務所を東京市政調査会内に置いて、会員の献出金（会費）をもって予算を編成して、住居表示制度の趣旨の普及事業を展開するのであった。

さて、住居表示事業は区の権限で行われることとなったので、各区は昭和三十八年から昭和三十九年の間に「住居表示に関する条例」と「住居表示に関する条例施行規則」を定めた。各区では住居表示事業の実施にあたって、区長の諮問に応じ、住居表示事業に関する調査審議のため、区議会議員・関係行政機関職員・学識経験者・区職員による「住居表示審議会」「住居表示協議会」「住居表示特別委員会」等を設けたが、実際各区の住居表示事業は町会長並びに町会連合会（商店会等を含む）と当局との折衝によって進められた。しかし、この住居表示事業は既

成市街地の地番の整理・町名変更・町の区割り・住居表示を行う作業に過ぎなかったにもかかわらず、長い時間と手間を要していた。というのは、住居表示事業の必要性と妥当性には多くの住民が賛成したものの、従来の町名を存続させようとする町会や住民の執着と論議があつて、町名変更の了解を各町会・住民から得るに時間と手順を必要としたほか、一部の区では原案に不満をもつ対象地域住民が区・区議会・都に対して陳情・請願を行ったり、さらに訴訟事件にまで発展した事例などがあつたからである。最初の「住居表示に関する法律」は「市町村は、この法律の施行の際、現に市街地である区域について、住居表示の実施に関する計画を作成し、おそく昭和四十二年三月三十一日までに、その実施を完了するように努めなければならない」と定めていた。ところが、多くの対象地域で住居表示事業の不手際に直面したので、「住居表示に関する法律」は改正（昭和四十二年八月十日、法律第百三十三号）を余儀なくされるのであつた。にもかかわらず、特別区の住居表示事業は順調に進まなかつた。昭和四十二年十月一日現在、住居表示事業が一〇〇％完了した区は文京区・台東区・墨田区・品川区・目黒区・中野区・北区・荒川区のみで、新宿区は二八・八％、中央区は三七・四％、練馬区は三九・一％、千代田区は四六・三％しか完了できなかったのであつた。こうして、紆余曲折のあつた住居表示事業は、昭和四十五年までは全区で一応完了となつた。

それでは、住居表示事業の結果がもたらした町会・自治会の苦悩の事例を幾つか紹介しよう。

現在、墨田区に立川一丁目から立川四丁目がある。墨田区は昭和二十二年三月に本所区と向島区が合併して誕生した。その本所区にあつた堅川（たてかわ）一丁目から堅川四丁目は墨田区に編入された。堅川地区には昭和十三年以前から各丁目ごとに町会が結成されていて、戦後一時期に解散はされたものの、早速従来の町会が再発足となつた。町会は町会整備・戦災・区合併にも関係なく存続してきたこの墨田区堅川地区にも住居表示事業が及んでき

たのである。堅川地区は町名称についての意見統一ができず、住居表示決定が遅れていた。堅川地区の町名称の決定過程について、『墨田区史』は次のように記している。

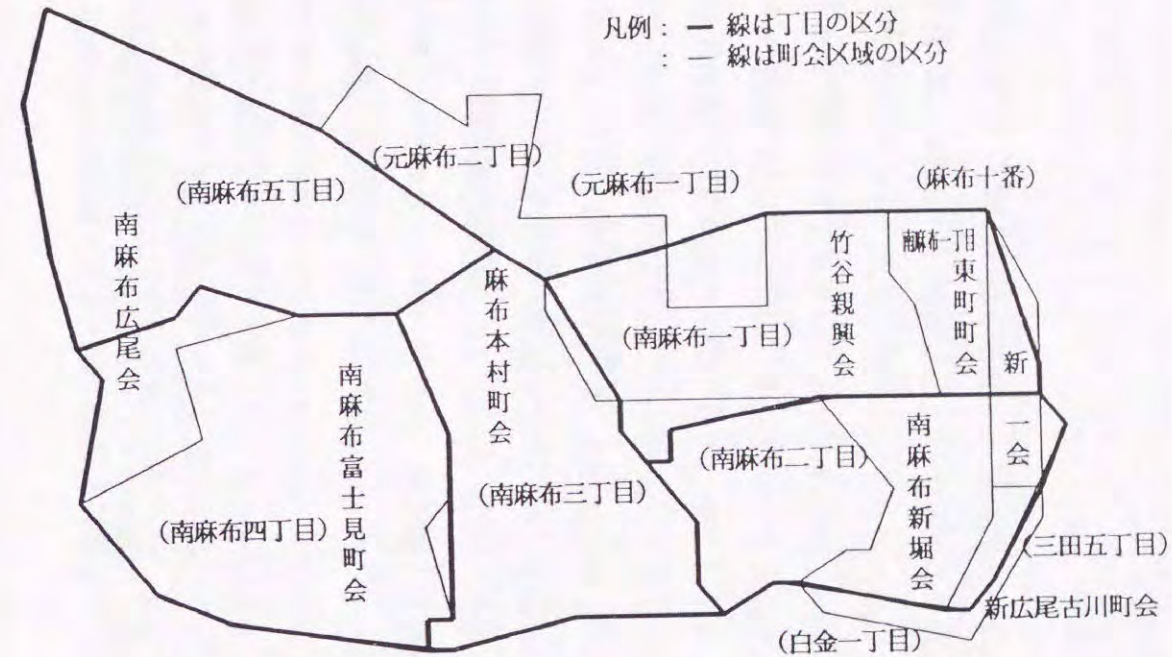
「地元では現在のままの「堅川」とする要望が強かつたが、「堅」は当用漢字にないこと、しかも「堅」と誤りやすく難解な文字であるところから、「たて川」「立川」「中和」などの案をもつて話し合いが行われた。この結果、昭和四十一年九月に至つて、ようやく地域内の住民を対象とするアンケートを実施するまでにこぎ着けたのであるが、丁度このころ、愛知揆一内閣官房長官と塩見俊二自治大臣とが地名地番の改革について協議し、「地名地番の改革については、歴史と伝統を尊重し、地元住民の意見を反映して慎重に行うべきである」と発表し、これが大きく報道された。この報道に接した地元では「堅川」案が再浮上し、またまた意見統一が難しくなつた。このため区では、各町会を個別に訪問して、意見の調整に努め、翌四十二年二月六日に開かれた堅川地区町会連合打合会の席上でも、「官房長官の談話が発表されたが、区としては本事業をこれまで進めてきた基本方針を変更できないので、新町名をまとめて欲しい」と改めて要請したのであつた。

その結果、同年三月七日の堅川地区四町会連合打合会で、前年九月実施のアンケートの結果を尊重して「立川」を内定し、各地元町会役員会で意志統一を図つた上、三月十三日、地元町会代表が山本四郎区長に、町名を「立川」に統一した旨の報告をしたのである。

区では、昭和四十二年第一回区議会定例会の最終日の三月十七日、堅川地区の町の名称の変更についての議案を提出し、区議会の議決を経て、堅川地区の住居表示を実施した」と。

港区は昭和二十二年三月に芝区・麻布区・赤坂区が合併して誕生した。従来麻布区に南麻布地区があつて、これが港区南麻布地区となつた。南麻布地区にはさらに、麻布本村町、麻布竹谷町、麻布東町、麻布新堀町、麻布新広

図(4-2) 南麻布地区の町・丁目区画と町会区域図の概要



尾町一・二・三丁目、麻布富士見町、麻布広尾町、麻布盛岡町に分かれていた。南麻布地区の各町には昭和十三年の町会整備以前から町会が結成されていて、それぞれのコミュニティが形成されていた。これらのコミュニティは戦後も変わらないまま、今日まで持続されている。この南麻布地区が住居表示事業に引っ掛かった。港区は昭和三十八年八月十七日、住居表示事業協議会規則を定め、翌三十九年三月と六月には住居表示事業に関する条例と規則を定めた。東京二十三区は住居表示事業における町割りで「街区方式」を採用することとなったので、港区もこの「街区方式」で住居表示事業を進めた。また東京都の住居表示基準は、町の規模を、住居を主とする地域は〇・一七平方キロメートル(五万坪)、一、〇〇〇戸とするよう決めていた。これらの基準をもって昭和四十一年四月一日に実施された南麻布地区の町割りの結果、図4-2のようになったのである。しかし、旧町は徹底的に分割・統合・合併されたにもかかわらず、町会は概ね旧町会区域と町会名を維持している。ただし、住居表示事業によって、麻布新広尾町三丁目がなくなった

ので麻布新広尾町三丁目町会もなくなってしまったこと、旧麻布新広尾町一丁目の新一会が麻布十番の一部区域を町会区域にしていること、旧麻布新広尾町二丁目町会が三田五丁目・白金二丁目の一部区域を合わせて新広尾古川町会となったことが変わったところであった。その中でも、町会として最も大きな変化を迎えたのは麻布本村町会であった。麻布本村町会は町名を失ったほか、麻布新広尾町三丁目を吸収したものの、町会区域の一部を元麻布一・二丁目、南麻布一・二丁目、南麻布四丁目に割譲しなければならなかったのである。

豊島区が住居表示事業に本格的に取りかかったのは昭和三十八年十月であった。地元説明会を開催してみると、比較的に容易であろうという区当局の予想を裏切って、最初から住民の反対に見舞われるのであった。ところが区議会では異議申立てや反対意見を採決で強行し、昭和三十九年十一月一日になってようやく第一次住居表示を完了するようになった。ところで問題は、昭和四十年五月から始まった第二次住居表示事業にあたって関係住民の組織的抵抗が見られるようになったことであった。その経緯や区及び区議会の対応は省略するが、A地区住民は東京大学教育学部教員を代表とした一、七四六名の連名をもって昭和四十年十月九日に都知事と区長を相手取って東京地裁に「新住居表示の議決無効確認の請求」と「違法行為差止めの仮処分申請」を提出した。A地区住民の訴え理由は①この地域は昔から目白の上り屋敷として知られてきた、②地理的にも目白駅から近い、③西池袋よりも目白の方がわかりやすい、④西池袋では静かな住宅地としてのイメージが壊れる、⑤地元町会のアンケート調査結果八一・四%の町会員が目白〇丁目という町名に賛成している、ということであった。しかし、第二次住居表示は区の原案通り完了され、住民が起こしていた訴訟は昭和四十一年八月十六日に東京地裁によって却下判決を受けてしまうのであった。この東京地裁の却下処分を不服とする一部のA地区住民は同年八月三十日に東京高裁に控訴するが、東京高裁は昭和四十三年七月十八日に住民の控訴を棄却してしまうのであった。これに不服するA地区の一部の住民

は同月二十九日、最高裁に上告する。しかし最高裁も昭和四十八年一月十九日、A地区住民の上告を棄却するのであった。それでは、別の訴訟事件についてみることにしよう。

豊島区の第三次住居表示事業の途中である昭和四十一年九月二十六日、今度はB地区の一部住民が「当該地区は本来目白台と呼ばれてきたので新町名を「東目白」とすべきだ」として、連名（二、二〇八名）で都知事と区長を相手取って「新町名決定の区議会議決取消し」と「新町名告示の取消し」訴訟を東京地裁に起こした。さらに、昭和四十一年十一月一日に第三次住居表示が実施されると、同月八日にC地区の一部住民が「旧池袋一丁目地域の一部が南池袋一丁目となるのは妥当ではなく、東池袋にすべきだ」として、連名で住居表示告示取消しの行政訴訟を東京地裁に起こした。C地区住民の訴えは昭和四十三年三月二十七日に東京地裁によって却下され、B地区住民の訴えも昭和四十四年七月十日に却下された。B地区住民の訴えに対する東京地裁の判決は、都知事に対する件は完全却下、区長に対する件は「訴えの利益があることは認めるが違法ではないからこれを却下する」というものであった。豊島区の住居表示事業は昭和四十五年四月一日の第四次住居表示によって一応終了することとなったが、町会区域は昔のままで行政町割りとは完全に不一致となってしまう結果を招いた。さらに訴訟事件で敗北した一部地域住民または町会長は暫くのあいだ豊島区町会連合会と絶縁をしようのである。その理由は、町会連合会長が住居表示審議会の委員で第三次実施計画の区案に賛成したということであった。

豊島区の住居表示事業は町会並びに町会連合会に大きな波紋を投げかけた。町会の分裂、町会連合会への新加入と脱退が相次いだからであった。特に、B地区の四町会（高田本町一丁目自治会、同坂下睦会、高田本町二丁目千登世町会、同東部町会）が東京地裁への訴訟を前にした昭和四十一年九月に町会名をそれぞれ、東目白自治会、東目白坂下睦会、東目白千登世町会、東目白本町会と変え、同月六日付けで町会連合会を脱退してしまうのであった。それから、町会連合会を脱退した町会が再び町会連合会に復帰したのは昭和五十一年六月であった。

豊島区における住居表示事業をめぐる訴訟事件は、町名変更と町割りの線引きに不満をもつ住民たちが行政側の強引に押し進めた街の合理化・機能化政策に対して真っ正面から抵抗したケースとして評価されよう。勿論、訴訟事件は豊島区だけに限られたわけではなかったが、このような一連の住民の抵抗の結果、当初の「住居表示に関する法律」は改正を余儀なくされたし、法律改正以降の住居表示事業は行政側が用意していた原案からかなり後退して行われるようになってしまったのである。特に豊島区での町割り線引きに不満を持つ住民たちは彼等の主張を法的手段に訴え、ついに司法当局によって住民の訴えは却下され、町割り線引きは区原案通りになってしまったのである。もう一つ、町割り「街区方式」をとったため、行政界・町界と町会区域とが完全に不一致してしまったことも課題として残ったのであった。

それでは、住居表示事業が町会等に残してくれたものは何だったのか。東京二十三区の住居表示事業は区長の権限で実施されることとなったが、実際は国と東京都の強力な支援があつてこそ可能な事業であった。当局は行政需要がある度に町会等の協力を要求し、大半の町会等はこれに応じてきたのである。この住居表示事業は集合住宅等に結成されていた自治会にはそれほど影響を及ぼさなかったが、旧来の地縁的なきずなを持つ町会には大きな変化が待っていた。その変化はそれぞれの置かれた立場によって多様な形で現れたが、そのパターンは次のようなものであった。

一、町名が変更されたことによって、町会名のみが残ってしまった。

二、従来の町会区域が同一出張所管内の隣接丁目にまで及ぶ結果となり、逆に従来の町会区域を隣接丁目に食われてしまった。

三、町会区域が他出張所管内の町・丁目に跨ってしまった。

四、極端な場合、町会区域が三つの出張所管轄の町界によって分断されてしまった。

五、従来は一町一町会であったものが、住居表示事業の結果一町・丁目に複数町会が現れ、単一地域団体としての地位を失ってしまった。

六、町会区域には変わりにはなかったが、町名が変更されたことによって町会名も町名に従って変更せざるを得なくなかった。

七、活動が休止状態であった町会は解散に追い込まれてしまった。

このように、住居表示事業が町会に対して及ぼした影響は大きかった。町会側からすれば、町会こそ伝統的地域共同体であって、地域性に基ついた日常生活の中で共通目標の実現のため、構成員が自らの役割認識と相互の信頼感を保持している住民自治組織であると自己評価しているはずであり、いわば、町会は行政区域または町界によって分断されるものではなく、歴史的かつ慣習的土壌をもつ日本的なコミュニティであるということである。確かに、コミュニティ区域と町界が一致しなければならぬわけではない。しかし、町会・自治会はコミュニティではなく、アソシエーションであることは第一章第二節で述べた通りである。

いずれにしても、行政側が推進した住居表示事業は町会に大きな変化をもたらしたにせよ、町会は地縁的基盤を保持しているゆえ、町会の根幹にはそれほど影響がなかったのである。むしろ打撃を受けたのは行政側であった。町会等は地縁的任意団体として生き残ることとなったが、行政側としては町会等の管理・利用の面で様々な副作用への対応に甘んじなければならなくなってしまったからである。それらをまとめてみると、次の通りである。

一、町・丁目ごとに複数の町会が存在することによって、業務委託や町会・自治会の管理が煩わしくなった。

二、一町会が複数の町・丁目に跨ることによって、町会・自治会に依頼する各種の調査・統計が一致せず、住民のまとまりが難しくなってしまった。

三、地域防災組織の結成と防災訓練活動が町・丁目ごとにまとまらず、地区町会連合会に頼るしかない。

四、地域住民組織としての町会はいささかに細分化し、行政下部機構の性格は薄れ、任意団体としての性格が強くなってしまった。

五、区役所または出張所による町会・自治会管理が難しくなったことによって、各行政機関による町会・自治会の縦割りの利用を助長してしまった。

六、今のところ町会・自治会ほど強力な地域団体が普遍的に存在しないため、都・区が推進するコミュニティ政策や、コミュニティ団体の育成とコミュニティ振興の方向定めが難しくなってしまった。

七、しかしながら、町会・自治会の存在を無視するわけにはいかない。

八、住居表示事業は結果的に、町会区域の入り込み現象を新たに生み出してしまった。

以上のような行政側にとって深刻と受け止められる事態は実際現場で起きており、これが東京都及び特別区の混沌としたコミュニティ政策に大きな影を落としているのである。

- 1) 渋谷区議会『渋谷区議会史』一九七六年、九四六頁。
- 2) 戦前戦後を問わず、町会等は住民の利害が絡む開発事業等に反対する運動の主体になることが多かった。この住民運動団体には多くの町会・自治会が名を連ねている（東京都『住民運動団体名簿』各年度版参照）。東京都は、住民運動団体とは「住民によって地域的に組織された団体であって、地域の日常生活に関する問題を、対外的に自己主張（要望・提案等）し、国、地方自治体、公共企業体などの公的機関や企業等に継続的に働きかけるもの」であると定義している。東京都都民生活局『都民の声』昭和五十四年版、五七頁。
- 3) 目黒区史研究会編『目黒区五十年史』資料編、昭和六十年、八八七～八八九頁。
- 4) 豊島区史編纂委員会編『豊島区史』通史編四、平成四年、二四二頁、二三八頁より。
- 5) 東京都総務局行政部政課『特別区政概要』1971、昭和四十六年、一九八頁。しかし文京区町会連合会は、文京区町会連合会編『三十年のあゆみ』（創立三十周年記念誌）の中で、その金額を六百万円と言っている。また、（財）東京市政調査会がまとめた『東京における地域社会組織』（昭和四十六年）も昭和四十五年度の文京区の町会に対する環境衛生活動補助費を六百万円と示している（表4-8参照）。
- 6) 文京区町会連合会編『三十年のあゆみ』（創立三十周年記念誌）昭和六十一年、七二頁。
- 7) 豊島区町会連合会編『豊島区町会連合会史』（創立二十周年記念誌）一七〇～一七二頁。墨田区自治振興課『墨田区要綱集』平成五年。荒川区『荒川区史』上巻、平成元年、一四八九頁による。墨田区の場合、墨田区環境改善推進員設置要綱（昭和五十四年二月二十日）、墨田区コミュニティ推進活動助成金交付要綱（昭和五十六年五月九日）、墨田区町会・自治会会館建設等補助金交付要綱（昭和五十七年四月十七日）、墨田区コミュニティ

- イ機関紙発行助成金交付要綱（昭和五十九年三月一日）、墨田区コミュニティ掲示板助成金交付要綱（平成二年十二月二十五日）、墨田区町会・自治会会館施設整備補助金交付要綱（平成四年七月一日）、墨田区コミュニティ回覧板交付要綱（平成四年十一月五日）等を定め、町会・自治会に対する財政補助を行なっている。参考までに、墨田区は平成五年十二月『地域団体（町会・自治会）の地域活動活性化のための調査報告書』をまとめているが、区はこれを公開していない。
- 8) 東京都生活文化局コミュニティ文化部『自治会、町内会等の住民自治組織の実態調査結果』昭和五十六年十月五頁。
- 9) 三田清氏は論文「行政協力団体と自治体の行政責任」『都市問題』第六七巻第二号（三〇～三二頁）の中で、「町内会の組織は、自治体を含む各種行政の機能に対応する形でタテワリ的に分化している。つまり、町内会防災部は消防署に、防犯部は警察署に、という機能関係である。したがって、町内会は、その各部に結びつく各種団体の支部等の下部組織的役割を包括的に担われている」と述べていた。一方、「町会・自治会に行政から委託する業務が多いということは、一面において、町会・自治会の活動を活発にし、地域住民のふれあいに大きく役立っていることも見逃すことはできない」という見解を持っている区も存在している。品川区コミュニティ問題連絡会『品川区におけるコミュニティ形成施策について』（第一次報告）昭和五十七年、二二頁
- 10) 現在、区が町会等に依頼している各種募金は、日赤募金、共同募金、緑の羽根募金、歳暮たすけあい募金、赤い羽根募金等がある。
- 11) この部分に関しては、清掃協力会を事例として第五節で詳しく説明されている。ここでは、報告されている一つの事例を紹介しておきたい。即ち、文京区向丘出張所管内町会自治会連合会は「各町会の自主意識が強く、古い伝統もからんで、他町との連携活動が醸成しにくく、また神社氏子も根津・白山の両社に分かれ、防犯・防火

・交通の協力組織も、本富士・駒込の両署に分かれている等、広域的な統一活動をする土壌に乏しかったこともあって、地区町連の結成が大きく遅れた理由でもある」、と連合会結成の遅れの背景を説明している。前掲『三十年のあゆみ』、二三八頁。

- 12) (財) 中央共同募金委員会、昭和二十五年度版『国民たすけあい共同募金年報』昭和二十六年、七、一一、一四、一四四頁。

- 13) 東京都総務局行政部『町会自治会等実態調査報告書』昭和三十一年三月、二三頁

- 14) 『町会』昭和三十二年五月号、二五頁。同じ時期に品川区のある町会長は、寄付募金団体に露骨に抵抗はしなかったものの、「我々が悩まされたのは、街灯という本来の仕事ではなくて区役所をはじめ、各種団体から次から次へと持ち込まれる寄付募集の下請仕事である」と、当時の事情を説明していた。『町会』第二巻第二号、昭和三十三年二月、一七頁。

- 15) 『町会』昭和三十三年十二月号、四七頁。

- 16) 豊島区史編纂委員会『豊島区史』資料編五、平成元年、四二〇頁。

- 17) 『町会』昭和三十六年二月号、二〇～二二頁。

- 18) 『朝日新聞』昭和二十四年九月二十九日付け。「共同募金九原則」の内容全文は社会福祉研究所編『東京の共同募金』昭和六十二年、一八九～一九四頁に掲載(厚生省訳文)されている。

- 19) 『町会』昭和三十六年二月号、一九～二〇頁。前掲『東京の共同募金』、二七五～二八四頁。行政管理庁による「共同募金に関する勧告」問題に関しては、『東京の共同募金』二七八頁～二八二頁に詳しい。『東京の共同募金』は、共同募金に関する歴史や問題などを率直に語っている。

- 20) 前掲『東京の共同募金』、二五三～二五四頁参照。私が調べた結果、都内のある区の某町会は昭和四十年代以

来、「赤い羽根募金」と「歳末たすけあい運動募金」に一括寄附していた。そして同じ区で各戸募集方式を取っている町会と一括寄附方式を取っている町会とが集めた「歳末たすけあい運動募金」額(平成五年度の実績)を比較してみたら、各戸募集方式を取っている町会の町会内世帯数等規模が一括寄附方式を取っている町会より小さいにもかかわらず、募金金額で二〇%以上多かったのであった。

- 21) 町会等の廃止により警視庁が防犯協会を一斉に組織する以前に組織されていた地域防犯協会は、深川防犯協会(昭和二十一年一月)、麴町保安協会(同年二月)、戸塚防犯協会・城東防犯協会(同年四月)、千住防犯協会(同年五月)、赤坂防犯協会(同年七月)、本田防犯協会(同年九月)等である。麴町保安協会の場合は、「当初は町会を基礎とし、各町会ごと支部組織をつくり活動が続け」るのであった。麴町警察署史編纂委員会編『麴町警察署史』昭和五十六年三月、五一頁。麴町保安協会は昭和三十三年十二月に名称を麴町防犯協会と改める。昭和五十五年現在、麴町防犯協会には町会を単位とする二十八の支部があった。

- 22) 『蜘蛛』第二巻第十号(昭和二十四年十一月)、七頁。

- 23) 東京都目黒区『目黒区五十年史』昭和六十年三月、五四一頁。小杉清編『平町会創立六十周年記念誌』平成三年、二四頁。

- 24) 『蜘蛛』第三巻第十号(昭和二十五年十月)、九頁。

- 25) 『蜘蛛』第五巻第六号(昭和二十七年六～七月)、一二頁。

- 26) 前掲『豊島区史』通史編三、平成四年、二二九～二三五頁。

- 27) ここでは二つの事例を紹介したい。世田谷区玉川奥沢三丁目町会は「政令十五号後に防犯協会として発足し昭和二十五年に名を自治会と改めた」。板橋区板橋六丁目北町会は、進駐軍の命で戦後間もなく隣組廃止とともに衛生組合と名を変え、組織を維持した。町会解散後は衛生組合が防犯協会と代わって、次いで北町会となり、政

令十五号失効後は板橋六丁目金沢防犯支部という名称で警察と消防に協力する組織になっていた。『町会』第一卷第三号（昭和三十一年十二月）、二二頁。『町会』第二卷第一号（昭和三十二年一月）、三六頁。

（社）東京都自治振興会『東京都町会便覧』（昭和三十三年度版）に載っている町会名をみると、港区、新宿区、品川区、目黒区、世田谷区、渋谷区、杉並区、板橋区、練馬区、江戸川区の町会の中には防犯協会の名称をそのまま使用している例が多かった。

28) 『蜘蛛』第五卷第六号（昭和二十七年六月七月）、一五頁。

29) 東京都目黒区『目黒区史』昭和三十六年、一〇一〇～一〇二二頁。

30) 豊島区には、昭和二十五年に結成された豊島区防火婦人会というものがあつた。豊島区防火婦人会は防火協会婦人部から分離されたもので、防火協会から補助金を受けて防火宣伝等の活動を行なっていた。特に池袋地区では一人の家庭主婦が防火婦人会・母性協会・婦人会の会員を兼ねていたように、地域と組織が重複していた。品川区西品川地区では昭和三十六年十二月、消防団が中心になって西品川一帯六町会に呼び掛けて主婦だけで構成する「西品川婦人防火クラブ」が結成された。この動きに西品川連合町会も全面的に協力し、回覧板等で町内の全家庭に呼び掛け、約四千三百世帯の中で約一千五百人の会員が集まった。「西品川婦人防火クラブ」は各町ごとに支部をつくり、防火思想の普及、火災予防方法、早期消火訓練、避難訓練等の活動を行なっていた。新宿区中落合四丁目昭和四十九年六月「婦人消防隊」が結成され、災害時に備えて小型ポンプの作動訓練等を行なっていた。前掲『豊島区史』通史編三、一三八頁。藤口透吾・小緒英一『消防100年史』創思社、昭和四十三年、二九四頁。東京都生活文化局『婦人団体活動状況調査報告書』昭和五十六年、二四頁。その他に、各消防署が組織していた「市民消防隊」というものがあつたが、これは昭和四十六年に六五五隊、昭和五十一年に六六五隊が結成されていたに過ぎなかった。「市民消防隊」は昭和五十四年十月一日に各区に移管され、名称も「区民消防

隊」と替えられた。

31) 東京都防災会議・警視庁警備心理学会『震災災害に対する都民の協力体制に関する調査』昭和四十七年、一～一九頁。

32) 平成三年現在、都内には五、一五九の地域防災組織があるが、その九九%（五、一〇六）が町会（自治会等を含む）によるものである。平成三年現在、都の地域防災組織の結成状況をみると、六四の市区町村のうち、五〇の市区町村に地域防災組織が結成されている。管内世帯数（四、八二〇、七二七）に占める組織地域の世帯数は三、五〇二、七〇五で、七二・七%の組織率である。全国的にみると、町内会単位で結成されている自主防災組織は全体の九〇・五%を占める。自治省消防庁防災課『地方防災行政の現況』平成三年十月、五五～五六頁。ちなみに、平成五年四月一日現在東京都の五二の市区町村に五、二二二の地域防災組織が結成されていて、結成率は七六・五%となっている。

33) 新宿区役所『新宿区史』昭和六十三年、七六一～七六三頁。

34) 東京都豊島区防災会議『東京都豊島区地域防災計画』計画編・付編・資料編と、前掲『豊島区史』通史編四、六七四～六八一頁。

35) 荒川区『荒川区史』下巻、平成元年、一五二三～一五一四頁。

36) 東京都総務局災害対策部計画課『『東京都地域防災計画』震災編、昭和六十一年、一四六頁。

37) （財）消防科学総合センター『自主防災組織の育成強化方策に関する調査研究報告書』平成二年、四六頁。

38) 東京都情報連絡室『防災に関する世論調査』平成四年十月、五八～六一頁。

39) 豊島区町会連合会編『豊島区町会連合会史』（創立二十周年記念誌）昭和五十五年、一一一～一二四頁。豊島区町会連合会編『豊島区町会連合会史』（創立三十周年記念誌）平成二年、四七～五〇頁。

40) 都政調査会『大都市における地域政治の構造』昭和三十五年、五三〇～五四頁参照。

41) 『東京ゴミ戦争』―高井戸住民の記録―、昭和五十八年、一四一～一四二頁。

42) 杉並清掃工場建設をめぐる問題に関しては、当時の各新聞、『町会』昭和三十六年四月号、寄本ゼミ「参加と地域政治をめぐる『ごみの政治学』」(『地域開発』昭和四十二年四月)、『東京ゴミ戦争』―高井戸住民の記録―(昭和五十八年)、等々に詳しく紹介されている。

43) 『月刊廃棄物』一九九二年十一月号及び、『月刊廃棄物』一九九三年十二月号参照。

44) 実際、清掃事業の区移管問題は昭和五十六年以来懸案となっている。即ち、昭和五十二年二月、特別区区長会会長より清掃事業の特別区移管の要望が出され、都区検討委員会に清掃事業移管問題協議会が設置された。そして平成三年八月、「都区制度改革推進協議会」の中に専門部会として「清掃事業検討部会」が設置された。それから、「都区制度改革推進協議会」は平成六年八月十九日、清掃事業移管最終素案をまとめ、特別区区長会に提示した。その素案によると、清掃事業区移管時期を平成十二年四月としている。

45) 例えば、平成三年四月に世田谷区砧出張所から烏山出張所が分離されたことによって、平成五年十月に東京都清掃局管下砧清掃事務所の砧清掃協力会から烏山清掃協力会が分離結成されるようになった。

46) 東京都中野区『中野区史』昭和編二、昭和四十七年、一四六頁。東京都中野区『中野区史』昭和資料編二、昭和四十七年、三九七頁、隣組回覧板綴(鷺宮二丁目町会)。

47) 『朝日新聞』昭和二十一年五月十九日付け。この「米よこせ」デモは、昭和二十年十月に府中刑務所から釈放されて日本共産党書記長となった徳田球一が民衆を煽動したのがきっかけであったという説がある。安田誠一郎氏記念像建設委員会『安田誠一郎伝』昭和四十二年、三六二頁。

48) 『朝日新聞』昭和二十一年五月二十一日、二十二日付け。

49) 前掲、文京区町会連合会『三十年のあゆみ』、六九頁。

50) 都町会連合会結成大会の案内状は都議会局法制部企画課から各区の区長を通じて各町会長宛に発送されたもので、しかも結成大会は四月の地方選挙を前にした事前選挙運動だとの批判があった。『毎日新聞』昭和三十四年三月十五日付け及び、『読売新聞』昭和三十四年三月十六日夕刊。『毎日新聞』(三月十七日付け)は当時の結成大会について、「二十三区三千町会のうち、約千七百町会が連合会結成に賛成、このうち千三百町会の代表が大会会場につめかけた。特別招待者の席には、来月十八日で辞任する安井都知事、清水都議会議長らの姿も見えた。連合会に賛成の町会長ばかり集まったためヤジ一つとばず議事はスラスラと進行」した、と報じていた。

51) 高木証作氏は論文「町内会の法制化をめぐる問題」の中で、「現在の地方制度は、戦前と異なり、国・府県・市町村の間に上級、下級の差別をつけず、しかもそれぞれのレベルの団体は何れも直接に個々の住民と接すること。いいかえると、個々の住民の自発的な活力を直接それぞれのレベルの政治行政に反映させると同時に、またそれぞれのレベルは直接住民に対して責任をとる体制であることを、その建前としている」と、町会等の法制化は事実上困難であると説明していた。『都市問題研究』第十一巻第六号(一九五九年六月)、四二頁。

52) 『朝日新聞』昭和三十九年三月十一日、十二日付け。

53) 『町と生活』一九六四年七月号、一一～一四頁。

54) 前掲、文京区町会連合会『三十年のあゆみ』、一六六～一六八頁。

55) 前掲、文京区町会連合会『三十年のあゆみ』、六三～六五頁。前掲、『豊島区町会連合会史』(創立三十周年記念誌)、九一～一三〇頁。

56) 東京の市街地が奇形的に発展した直接的な原因は、旧市域・新市域ともに、旧来の村または字をそのまま市域に編入させ町・丁目にしたため、地番が入り込んだりしたことによる。江戸時代以来、東京の市街地は都市計画

によって形成されたものではなく、明治五年の地番制度の実施以前にも地番の混乱は問題になっていた。

地番の乱れによって生じた弊害としては、郵便物の配達が遅れたり間違って配達されること、東京都の公式記録事務が困難であること、荷物の集配に無駄な経費がかかり過ぎること、新聞配達が困難であること、電力・ガス料金の集金が困難であること、都市計画事務が困難であること、等々であった。「番地整理促進協議会」は皆この弊害を被っていた団体・機関によって構成されていた。ちなみに、昭和四十三年十月一日現在、住居表示事業を実施した団体は東京都二十三区をはじめ、全国三千三百二十一団体に及んでいた。

57) 当時東京府は明治四年十一月、朱引を廃して、府内を六の大区に分かっていた。第一章第四節参照。

58) 東京都編纂『東京市史稿』市街篇第五十二、昭和三十七年、七六二～七九二頁より。

59) 東京市政調査会は番地整理促進協議会の事務局でもあった。「住居表示協力会」の昭和三十七年度の予算は二百萬円で、各種の住居表示関連広報物を刊行するほか、情報提供事業を展開していた。「住居表示協力会」は毎年住居表示協力会事業報告を出していて、昭和四十年一月九日には住居表示協力会長の名義で自治省行政局長宛に、県庁所在地の都市及び各県当局に協力会の推進方を勧奨する内容の『住居表示の地方協力会設置について』を建議するのであった。一方、自治省は住居表示協力会長の建議に基づいて、昭和四十年二月三日、各都道府県総務部長宛に『住居表示制度実施促進のための民間協力組織の設置について』（自治省行政局長通知、自治振第一八号）を発するのであった。住居表示協力会編『住居表示協力会事業報告』昭和三十七年度～昭和四十一年度、参照。自治省編『住居表示制度関係資料』昭和四十四年、三二八～三二九頁参照。

60) 墨田区役所『墨田区史』下巻、昭和五十八年、九七二頁。墨田区長は住居表示事業完了後、同年七月二十日に開かれた町会長会議席上で全町会・自治会長に感謝状を贈呈するのであった。

61) 「街区方式」とは、町の名称並びに当該町の区域を道路、鉄道、もしくは軌道の線路その他恒久的な施設また

は河川、水路等によって区画した場合におけるその区画された地域（街区）につけられる符号（街区符号）及び当該街区内にある建物その他の工作物につけられる住居表示のための番号（住居番号）を用いて表示する方法である。

62) 却下判決理由は、「町名変更の決定は、単に区画を整理するもので、……住民の権利義務に関する直接の処分ではない。したがって住民が直接または法律上の利益を侵害されるという特別の事情がある場合はともかく普通、住民には、町名変更の決定、または告示そのものを違法として訴える法律上の根拠はないというべきである。原告らは町名を西池袋に代えて目白と表示することを強く希望しているが、このような意思ないし感情が侵害されたことが直ちに法律上保護に値する利益の侵害であると断定することもできない、等々」ということであつた。東京地裁の判決文は前掲、自治省編『住居表示制度関係資料』五五一～五五四頁に全文収録されている。豊島区の住居表示事業に関しては、前掲『豊島区史』通史編四（一八三～二〇一頁）及び『豊島区史』資料編六（二三五～二五三頁）を参照した。

63) 昭和四十年三月一日文京区向カ丘弥生町住民が町名変更に対して行政訴訟を起こしたのが住居表示事業をめぐる全国で始めて起きた訴訟事件であつた。その他に昭和四十一年には杉並区と板橋区でそれぞれ一件ずつ訴訟が起こっていて、東京都では昭和四十三年までに十二件の町名変更要求が発生していた。杉並区高円寺一丁目住民による「町名変更告示処分取消訴訟」の判決文は前掲、自治省編『住居表示制度関係資料』五五四～五六六頁に全文収録されている。

64) 例えば、同一区内においても地区によってその状況が異なっているケースもある。墨田区の場合、旧本所区に該当する南部地区では町界と町会区域とが一致するところが多いが、旧向島区に該当する北部地区では町界と町会区域とが一致しないところが多い。墨田区『墨田区の現状』昭和五十年、三六五～三六九頁。前掲『墨田区史』

第五章 革新都・区政における住民参加と地域住民組織

第一節 美濃部革新都政と都民の参加

昭和二十二年四月の統一地方選挙以来安井誠二郎知事（三期・一二年）と東龍太郎知事（二期・八年）の二十年間の保守都政が続いたあと、昭和四十二年四月十五日の都知事選挙で社会党・共産党共同推薦の美濃部亮吉氏が自民・民社の推す保守候補を三万六千票余りの差で振り切って当選した。これによって革新都政が誕生したわけだが、美濃部氏は「都民との対話」と民主主義の実現を公約し、知事に就任してからは「都民と都との対話」と「都民の都政への参加」をキャッチフレーズとして、都政への住民参加、都政の自立（東京における自治の拡大）、都民生活の防衛、行財政の体質改善を革新都政の目標に掲げた。美濃部知事の都民との対話姿勢は都知事部局の職制の変化をみても明らかであり（図5-1、東京都都民参加関連職制沿革参照）、一期目は都民との対話集会を五八回開催して五八回すべてに出席するほど、精力的であった。しかし、二期目は六八回の対話集会の中で二七回しか出席しておらず、三期目は昭和五十三年九月まで七〇回の対話集会の中で一四回しか出席しなかったのである。

それでは、都民の都政への参加はどうだったのであろうか。一度限りの対話集会は限られた住民の個別的な問題や要求をめぐって行政当局者と都民が話し合うという制限的な参加方式であって、持続性のある参加即ち恒久的な住民参加の仕組みではなかったのであった。要するに、対話集会は地域住民の意見収斂のための場当りの措置であったわけである。それから、住民からの集会のニーズ（陳情・要求等）や住民の組織的な運動は、問題が解決すれば終焉または変質する性格をもつのである。実際、美濃部知事は都民の参加を訴えながらも、都民室に提案受付課を置いたのが昭和四十六年六月であったし、昭和五十一年の都民生活局を新設するときは提案受付課はなくし、

図(5-1) 東京都知事事務局における都民参加関連職制沿革

昭和四〇年	四月	一日	広報室	広報部	(庶務課、報道課、普及課)
				公聴部	(管理課、公聴課、相談課)
	七、	一七	広報室	広報部	(庶務課、報道課、普及課)
				公聴部	(公聴第一課、公聴第二課)
四四、	七、	五	都民相談室	広報部	(庶務課、報道課、放送課、調査課)
			広報室	普及部	(出版課、事業課、都民資料室)
四六、	六、	一七	都民相談室	広報部	(庶務課、相談第一課、相談第二課、相談第三課)
			広報室	普及部	(庶務課、報道課、放送課)
四七、	七、	二五	都民相談室	広報部	(出版課、事業課、都民資料室)
			広報室	普及部	(調査課、広報課、生活相談課、専門相談課、提案受付課)
			都民室	広報部	(庶務課、報道課、放送課)
				普及部	(出版課、事業課、都民資料室)
			都民室	日照相談室	(管理課、広報課、提案受付課、生活相談課、交通事故相談課)
四九、	四、	一	広報室	広報部	日照相談室に「企画課」が新設される。
四九、	七、	一	広報室	普及部	(庶務課、企画課、報道課、放送課)
			都民室	都民提案室	(出版課、事業課、都民資料室)
			都民相談室	都民相談室	(管理課、広報課、提案受付課)
			日照相談室	日照相談室	(生活相談課、交通事故相談課)
五一、	八、	一	都民生活局	(新設)	(生活相談課、日照相談課、交通事故相談課)
			都民相談部	都民相談部	(企画課、健全育成課、婦人計画課)
			婦人青少年部	婦人青少年部	(消費者課、商品安全課、公衆浴場課)
			消費生活部	消費生活部	(米穀課、流通改善課、流通施設課)
			流通対策部	流通対策部	(調査第一課、調査第二課、調査第三課)
			価格調査部	価格調査部	(指導第一課、指導第二課、指導第三課)
			表示指導部	表示指導部	
五二、	七、	一	都民生活局		
			企画部	企画部	(庶務課、経理課)
			総務部	総務部	(広報計画課、放送課、出版課、都民行事課、都民資料室)
			広報部	広報部	(都民提案課、広報課)
			参加推進部	参加推進部	(生活相談課、日照相談課、交通事故相談課)
			都民相談部	都民相談部	(企画課、健全育成課、婦人計画課)
			婦人青少年部	婦人青少年部	(消費者課、商品安全課、公衆浴場課)
			消費生活部	消費生活部	(米穀課、流通改善課、流通施設課)
			流通対策部	流通対策部	(調査第一課、調査第二課、調査第三課)
			価格調査部	価格調査部	(指導第一課、指導第二課、指導第三課)
			表示指導部	表示指導部	
五三、	一〇、	一	都民相談部	都民相談部の「日照相談課」が廃止されて生活相談課、交通事故相談課を置く。	
五五、	一二、	一	生活文化局	(名称変更)	
			企画部	企画部	(資源エネルギー対策室、交通安全対策室)
			総務部	総務部	(庶務課、経理課)
			広報部	広報部	(広報計画課、放送課、出版課、都民資料室)
			都民広聴部	都民広聴部	(参加提案課、調査課、都民相談課、交通事故相談課)
			コミュニティ文化部	コミュニティ文化部	(振興計画室、文化事業課、観光レクリエーション課)
			国際交流部	国際交流部	(調整課、外事課、旅券課、渉外労務課)
			婦人青少年部	婦人青少年部	(企画課、健全育成課、婦人計画課)
			消費者部	消費者部	(計画調整課、生活情報課、消費生活公衆浴場課、適正表示課)
			取引指導部	取引指導部	(米穀課、品質表示課、公正取引課)
			価格流通部	価格流通部	(物価情報課、価格調査課、流通改善課)
五七、	八、	一	国際交流部	国際交流部の「調整課」と「渉外労務課」を廃合して調整渉外労務課とする。	
五八、	一六、	一	コミュニティ文化部	コミュニティ文化部に「江戸東京博物館準備室」が新設される。	
五九、	一二、	一	生活文化局		
			総務部	総務部	(庶務課、経理課)
			広報部	広報部	(広報計画課、放送課、出版課、都民資料室)
			都民広聴部	都民広聴部	(参加提案課、調査課、都民相談課)
			コミュニティ文化部	コミュニティ文化部	(振興計画室、江戸東京博物館準備室、文化事業課、観光レクリエーション課)
			国際交流部	国際交流部	(調整渉外労務課、外事課、交流推進課、旅券課)
			婦人青少年部	婦人青少年部	(企画課、健全育成課、婦人計画課)
			消費者部	消費者部	(計画調整課、生活情報課、消費生活公衆浴場課、適正表示課)
			価格流通部	価格流通部	(米穀課、価格調整課、流通改善課)
六〇、	一、	一	情報連絡室	(新設)	
			報道部	報道部	(庶務課、報道課、調査課)
			広報広聴部	広報広聴部	(放送課、出版課、都民公聴課、都民相談課)
			情報公開部	情報公開部	(推進課、都民情報課)
			生活文化局		
			総務部	総務部	(庶務課、経理課)
			コミュニティ文化部	コミュニティ文化部	(振興計画室、江戸東京博物館準備室、文化事業課、観光レクリエーション課)
			国際交流部	国際交流部	(調整渉外労務課、外事課、交流推進課、旅券課)
			婦人青少年部	婦人青少年部	(企画課、健全育成課、婦人計画課)
			消費者部	消費者部	(計画調整課、生活情報課、消費生活公衆浴場課、適正表示課)
			価格流通部	価格流通部	(米穀課、価格調整課、流通改善課)

都民生活局に参加推進部(都民提案課・広聴課)を置いたのは昭和五十二年七月一日の職制改正のときであった。それから、知事部局にコミュニティ文化部ができたのは鈴木俊一氏が都知事になった翌年の昭和五十五年十二月一日の職制改正のときであった。

さて、美濃部知事は都民の都政への参加と協力を強く希望したものの、既存の町会のような住民組織にはそれほど関心を示さなかった。美濃部知事は昭和四十三(一九六八)年七月、雑誌『世界』(七月号)に寄せた「私の革新都政論」の中で、都政の「全てを住民に伝え、住民と共に考え、住民と共に行政を行なおう」というのが基本的な姿勢であるとし、「巨大都市東京においては、その過大さに比例して、都政への関心・自治体意識は低い」「まして、首都としての性格からくる土着性の稀薄さがそれに輪をかける」「都政において必要なのは、まず都民との対話であり、その対話は多様な市民運動・革新運動の中で自から求め、自から発展し、必然的に都政参加に繋がるであろうと私は信じている」「当然至極の住民自治の回復、都政において初歩的な民主主義を実現することこそが、実は革新である」と述べ、「住民自治」と「革新」都政の立場を披露していた。ところが美濃部知事は、「市民運動組織」や「住民運動団体」のみを健全なコミュニティ組織と見做したようで、マスコミに報じられたところによると、町会または各種行政協力機構等は封建制度の遺物の如き扱いをしていた。即ち、昭和四十五年十二月二十八日付け『朝日新聞』との会見で「地方自治は明治以来、変わっていない。自治体は政府の下部機関で、すべて政府にお伺いをたてる習慣が続いている。欧米では市民を中心とするコミュニティ意識ができあがって、これが封建制度を変えていた。日本にはそういう歴史がない。しかし、もっとも発達しにくい東京都で、コミュニティ意識がだんだん根をはやしているのではないか。今年、公害や物価の問題をきっかけにして盛上った都民運動がそれです」と述べていたのであった。だが、美濃部知事のコミュニティ論は当時の中央政府のコミュニティ問題への対応を十分考慮しないものであった。

当時、中央政府は「日本の地域共同体が崩壊」し「コミュニティ不在の問題」が深刻であると認識した上で、「コミュニティの必要性」と「コミュニティ形成の方法」等を模索していた。実際、内閣総理大臣は昭和四十三年一月に国民生活審議会調査部会に対して「経済社会の成長発展に伴い変化しつつある諸条件に対応して、健全な国民生活を確保するための方策如何」を諮問し、調査部会のコミュニティ問題小委員会は昭和四十四年九月に『コミュニティ生活の場における人間性の回復』という報告書を提出していた。引き続き昭和四十五年中には、自治省・経済企画庁・建設省・農林省等国民生活と関係のある関連政府各省庁がコミュニティ対策案を打ち出していたし、文部省関連の社会教育審議会は昭和四十五年九月に『急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について』という答申を提出していた。このようなコミュニティ対策ブームは外郭団体・民間団体にまで広がっていて、ついに各政党までがコミュニティ問題を取り上げるに至ったのであった。その最中で美濃部知事は、運動団体の活動の中でコミュニティ意識を見出そうとしていたのである。確かに美濃部知事は政策の面で「国との対立」²を売り物にしていたが、コミュニティ政策においても国とは正反対の認識と姿勢を持っていたのであった。美濃部知事は昭和四十二年第一回都議会臨時会における就任あいさつの中で「私は、政治の世界においても、東京都の行政についても全くの未経験者である」と述べ、昭和四十五年十二月の『朝日新聞』との会見においても「ボクは経済が専門で政治を勉強したことがない」と言っていた。その未経験と専門知識の不足がこのような認識と姿勢をもたらしたかどうかはわからない。

政府または保守陣営は、昭和三十八年四月の第五回統一地方選挙で、横浜、京都、大阪、北九州の四つの政令指定都市と、その他七八の自治体でいわゆる革新市長が誕生したこと、そして昭和四十二年には東京都知事まで革新系知事が占めるようになったことを保守政治基盤の崩壊の危機として認識したであろう。しかし、保守政党の政権と革新知事とはコミュニティ政策にこれだけの認識の差を示していた。結局、革新自治体は昭和四十八年頃を絶頂

とし、昭和五〇年頃から凋落していくのであった。そして日本全国の革新自治体の衰退を象徴するように昭和五十四年四月の都知事選挙では保守政党が推す候補が知事に当選して、革新都政は終焉を迎えたのであった。宮本憲一氏は著書『地方自治の歴史と展望』の中で、「革新自治体の退潮」の原因が大きく、「シビルミニマム論とその限界」、「参加の未成熟」、「保守主義の再編」にあったと論じていた。特に「参加の未成熟」に関しては、次のように述べていた。

「(革新自治体の)もう一つの限界は、革新自治体が住民参加の制度をついに成熟させられなかったことです。住民が強く参加をもとめていたにもかかわらず、先進国での実験や制度化の歩みに比べると、たいへんなおくれをとっていることは否定しようがありません。

たとえば、ニューヨーク市では財政危機の際に、危機の克服策と関連させながら、コミュニティ委員会という参加の制度をつくりました。イタリアは地区住民評議会という有名なコミュニティレベルにおける議会制度をつくっています。資本主義制度のもとでも、すすんだ自治体では参加の制度化をしているにもかかわらず、ついに日本の革新自治体は、参加の制度を実現できないまま終焉していったのであります。もちろんすべて終焉したのではなく、たとえば、いまなお革新自治体でありつづける東京都中野区の住区協議会や教育委員準公選制度のような貴重な成果もあるのですが、しかし全体として“参加の制度化はいまだできず”というのが、日本の状態であり、このことが橋頭堡³というか、陣地として右傾化の波の中でも残らなかった、という限界がありました」と。

さて、宮本憲一氏の主張のように、東京都中野区の「住区協議会」が革新自治体の住民参加モデルとして試みられたことは事実である。しかし、東京都中野区の「住区協議会」構想や仕組み、そしてその行方等は検証される必要がある。宮本憲一氏は前掲著書の中で、革新自治体が出現する以前の保守主義のもとで官治スタイルに慣れてき

た自治体の参加の仕組みや、革新自治体台頭以前の従来の住民参加制度やその実態、そして革新自治体が抱えていた問題とその状況については、「草の根保守主義が草の根のところを強く握っていた」というふう述べていた。とすると、革新自治体がつくるべき住民参加の制度はこれまでの保守主義が握っていた草の根の組織を打破して新しい草の根の支配組織体系の構築を意味するものであったのであろうか。もしそうだとすれば、これは、東京都は地方自治体であって中央から完全に独立した国家ではないこと、地方自治体の事務は政治的手続きより行政的手続きの方が多いこと、革新都知事も都政の遂行にあたって「保守主義が握っていた草の根の組織」を頼りにしていたこと等を忘却した論拠であるとしか言い様がない。

表(5-1) 東京23区の町会・自治会の推移

年 度	町会数	年 度	町会数
昭和31年	2,651	昭和52年	4,010
昭和32年	2,867	昭和53年	3,728
昭和36年	3,233	昭和54年	3,973
昭和37年		昭和55年	4,074
昭和38年	3,499	昭和56年	4,128
昭和39年	3,424	昭和57年	4,152
昭和40年	3,458	昭和58年	4,156
昭和41年	3,520	昭和59年	4,180
昭和42年	3,559	昭和60年	4,208
昭和43年	3,691	昭和61年	4,216
昭和44年	3,708	昭和62年	4,236
昭和45年	3,753	昭和63年	4,242
昭和46年	3,784	昭和64年	4,243
昭和47年	3,817	平成2年	4,260
昭和48年	3,902	平成3年	4,284
昭和49年		平成4年	4,274
昭和50年	3,946	平成5年	4,302
昭和51年	3,993	平成6年	4,302

注：昭和31年の数は『町会』創刊号の名簿、昭和32年の数は『東京都町会便覧』、昭和36年から昭和47年までは『特別区政概要』、昭和50年以降は『東京都区市町村年報』各年度版による。
昭和31年は9月現在、昭和36年から昭和48年までは4月1日現在、昭和50年以降は1月1日現在の数である。

本文で分析してきたように、革新都政の時期においても、一律ではなかったものの、各区は町会等に対して事務委託と補助金を支出していた。これを区政レベルの問題であるとするならば、警察関係の防犯・交通安全の住民協力組織や、消防・防災の住民協力組織、そして地区清掃協力会等の住民組織は都政レベルの問題であった。保守都政は勿論のこと、たとえ革新都政の場合も都政と住民組織とは掛け離れて成り立たないものであった。即ち、東京二十三区の場合、革新都政以前の保守都政二〇年の間、そして革新都政二二年の間、さらに革新都政以降の保守都政一六年の間、草の根の住民組織やその組織母体は政治権力によって変革されるようなことはなかったのである。これは、これまでの町会等の数の年代別推移をみても明らかである(表5-1、参照)。事実、住民組織はその形成と活動に歴史性をもっており、利害関係に敏感な行動性向を持つほか、行政の末端機能を果たしてきたのであった。これは東京に限らず、日本全国に通用する一般論である。

もしも、革新自治体が望む住民参加の仕組みが従来の保守主義体制によってつくられていた住民参加の仕組みと相反するものであるとすれば、まず既存の住民参加の形態を否定し、新しい住民参加の制度と秩序を構築すべきであった。ところが、少なくとも美濃部革新都政はそれを行わなかったし、逆に既存の住民組織を都政に積極的に活用しようとしなかったものであった。前述したように、美濃部知事が知事部局に参加推進部を設置したのは在任三期目の後半である昭和五十二年七月一日の都職制改正のときであった。そして参加推進部が東京都内各自治体の住民運動団体を把握し、その名簿を最初に作成したのが昭和五十三年三月であった。言い換えれば、革新都政は既存の住民組織の仕組みは回避しつつも、新しいコミュニティの形成といった参加制度の改革を行えないまま終焉していったのであった。そして、幾つかの区における新しいコミュニティ形成事業は美濃部都政の末期に芽生え、鈴木都政の下で実現されるのである。その幾つかの事例を見てみたい。

第二節 革新区政と住民組織

東京都の革新都政は三期・一二年間の美濃部都政で終えたが、区レベルでは革新区政が続いているところがある。中野区では、昭和四十六年十月八日に大内正二区長が就任してから平成七年一月現在まで二十四年間、革新区政が持続されている。そして中野区には住民参加組織として、「住区協議会」（「地域協議会」もしくは「住区会議」ともいわれるが、以下「住区協議会」という）がある。この「住区協議会」に関しては後述するとして、その他の区における革新区長誕生とその行方及び当該区の住民組織について概観することしよう。

昭和五十年四月の統一地方選挙では、特別区の区長選挙も行われた。区長公選は昭和二十六年四月に行われたが、地方自治法一部改正によってその翌年の昭和二十七年九月一日に区長公選制は廃止された。これがまた地方自治法の一部改正によって、二十四年ぶりに区長公選制の復活をみたのであった。昭和五十年四月の東京都特別区区長選挙では四人の革新区長を誕生させた（表5-12、参照）。しかし品川区・世田谷区・練馬区の区長は昭和五十四年四月の区長選挙のときから、革新の看板をおろすのであった。それ以来、中野区のみが革新区政の“灯”を保ってきているのである。ところが、革新区政の目玉として取り上げられてきた中野区教育委員の準公選制度も平成六年一月三十一日中野区議会で「中野区教育委員候補者選及び区民投票は廃止されたのである」が賛成多数で可決され、平成七年一月三十一日から区教育委員候補者選及び区民投票は廃止されたのである。

それでは、ここで革新区政の全貌を論議する余裕はないので、革新区長を持った経験のある区における区政と住民組織との関わりを簡単に触れてみたい。住民組織といっても様々なので、ここでは一応町会等に絞りたい。本文で一貫して追究してきた通り、大正期以来、各区は住民組織に対して独自の対応をしてきた。これが、昭和十三年から各区は町会整備のため歩調を合わせ、昭和十五年十月以降の町会統制期から戦後昭和二十二年の町会等

表 (5-2) 東京区部における革新区長の推移

	中野区	品川区	世田谷区	練馬区	田黒区
1971年 (昭和46)	大内正二 (無革新)				
1975, 4, 28 (昭和50)	大内正二 (無革新)	多賀栄太郎 (無革新)	大場啓二 (無革新)	田畑健介 (無革新)	塚本俊雄 (無)
1979, 4, 23 (昭和54)	青山良道 (社・共・民・自・無)	多賀栄太郎 (自・社・公・民・自・無)	大場啓二 (自・社・公・民・共・自・無)	田畑健介 (自・社・公・民・共・自・無)	塚本俊雄 (自・社・公・民・自)
1983, 4, 25 (昭和58)	青山良道 (社・共・民)	多賀栄太郎 (自・社・公・民・自)	大場啓二 (自・社・公・民・共・自・無)	田畑健介 (自・社・公・民・共・自・無)	塚本俊雄 (自・社・公・民・自)
1987, 4, 27 (昭和62)	*神山好市 (社・共・民)	高橋久二 (自・社・公・民)	大場啓二 (自・社・公・民・共)	岩波三郎 (自・公・民)	塚本俊雄 (自・社・公・民)
1991, 4, 22 (平成3)	*神山好市 (社・共・民)	高橋久二 (自・社・公・民)	大場啓二 (自・社・公・民・共)	岩波三郎 (自・公・民)	*河原 勇 (自・社・公・民・共・等)
1995, 4, 23 (平成7)	*神山好市 (自・社・生・公・自・共)	高橋久二 (自・社・公・民)	大場啓二 (自・社・公・民・共)	岩波三郎 (無・公)	*河原 勇 (自・社・生・公・自・等)

注： — 線は革新区長をあらわす。() は推薦政党をあらわす。
 *中野区の神山好市区長は1986 (昭和61) 年6月15日、1990 (平成2) 年6月3日、1994 (平成6) 年5月30日 (無投票当選) の区長選で区長となった。
 *目黒区の河原 勇区長は1990 (平成2) 年10月21日、1994 (平成6) 年10月16日の区長選で区長となった。

の廃止に至るまでは各区が統一した町会政策のもとで町会を行政末端機構として利用していた。その後、町会等が復活してからは中央政府と自治体の無干渉放任政策に基づいて、各区が独自の町会対策を講じてきている。従って、例えば保守・革新区政の区分はできても、その区分によって町会等への対策を明確に二分することは極めて困難である。というのも、昭和五十年四月以前から町会等は全区に一般的に結成・組織されていたし、保守系区長であつても区によっては町会等に関する施策が革新区長に比べ積極的とは限らなかったこと、革新区長の寿命が一期（四年）で終わるほど短かったからである。実際、中野区を含めてどの区も、地域防災組織の結成・募金協力等では町会等に依存していたし、区の職制・事務分掌から「町会等に関する事項」を排除した例はなかったのである。ただし、区から町会等への事務委託の比率（表4-10参照）をみると、世田谷区・中野区・練馬区は他区に比べ低い水準であった。また昭和五十三年当時の地域防災組織結成状況（表4-14参照）をみると、世田谷区・練馬区は結成率が低い反面、中野区は九一％で他区に比べて高い比率を示していた。とはいえ、この数値をもって革新区長を持った経験のある区が町会等への事務委託や町会等を中心とする地域防災組織の結成に消極的であつたことを証明することは不可能である。品川区の場合は革新区長の在職の時である昭和五十一年に、学識経験者によって構成された品川区政調査会に対して「民主的かつ合理的な区政運営の在り方について」を諮問するなど、区政の見直しを模索したことがあつた。しかしその後、区政と町会等との密接な関わりは以前の段階に回帰してしまつたのであつた。その過程については、第八章第四節「一事例」、品川区のコミュニティ行政と町会・自治会との関係」という項目を設けて論じているので参考されたい。ところで一つ注目されるのは、中野区・世田谷区・目黒区では町会連合会の事務局が区役所または出張所内に置かれていないことである（表4-19参照）。しかしこの場合も、これが革新区長または革新区政によるものであるという裏付けにはならない。目黒区は革新区政の経験がないからである。目黒区・中野区・世田谷区が町会連合会事務局を区役所に置いていないのは、その三つの区が区政への新しい住民参加

組織形成の試みを行った点で一致している。

さて、中野区には参加による区政の仕組みとして「住区協議会」というものがあるが、前節で紹介したように、この「住区協議会」は革新都政または革新区政の産物もしくは（宮本憲一氏の見解を借りれば）「革新自治体の貴重な成果」であると言えるだろうか。

中野区の「住区協議会」構想は、昭和四十九年四月に中野区特別区制度調査会が答申した「特別区の制度とその運営について」という報告書によって打ち出されたものである。だが、目黒区のコミュニティ構想は昭和四十六年二月に公表された『東京都目黒区基本計画』に盛り込まれていたし、区長が目黒区都市計画審議会に対して「住区地区設定の具体的な方策について」を諮問したのは昭和四十七年六月であつた。目黒区にモデル「住区住民会議」が設置されたのは昭和四十九年十月で、中野区にモデル「住区協議会」が設置されたのが昭和五十年であつた。おまけに、中野区の「地域センターと住区協議会」と目黒区の「住区センターと住区住民会議」は、その仕組み等が極めて類似している。しかも、目黒区の「住区住民会議」は二十二の住区に全部結成されるまでは十一年の歳月がかつたのだが、中野区の「住区協議会」は十五の地域に全部結成されるまで六年しかかからなつたのであつた。中野区の「住区協議会」結成にそれほど時間がかからなかつたことが目黒区の「住区住民会議」を優越するしるしではないのはいうまでもない。目黒区の「住区住民会議」に関しては第八章第五節で詳しく論じているので参考されたい。だからといって、目黒区の「住区住民会議」と中野区の「住区協議会」とがどちらかを真似たというのではない。要するに、革新区政とは関係のない目黒区の「住区住民会議」と革新区政の中野区の「住区協議会」とが構想・展開・仕組み等で類似している点を考慮すると、先輩格である目黒区の「住区住民会議」が革新都政または革新自治体の産物であることを立証しない限り、中野区の「住区協議会」が革新自治体のコミュニティ・モデルあるいは「参加による区政の仕組み」の獨創性を持つものとはいひ切れないのである。

それから、革新区長の旗を一期・四年で降ろした品川区・世田谷区・練馬区は勿論のこと、中野区・目黒区においても町会・自治会は依然存続していて、都・区政とは不可分な関係を維持している。また、参加による区政の実現を目指している目黒区・中野区・世田谷区の住民参加組織の仕組みも町会・自治会を無視しては成り立たないという事実を忘れてはならない。

第三節 中野区の区政参加組織、「住区協議会」

中野区は「住区協議会」を区政への住民の参加の場として位置づけており、「地域のさまざまな問題を、地域の人たちが話し合い、みずからあるいは区とともに、その解決をはかっていくための地域住民の自主的組織として各地域センターごとに結成された区政参加組織」であると定義している。一方、住民の区政参加の拠点として機能するのを期待して旧出張所から改組された「地域センター」は「従来の出張所の機能のほかに地域の人々がお互いに交流を深め、豊かな地域社会をつくっていくための区民のひろばとしての役割と、地域でのいろいろな問題を、地域の人々と区がともに考えていく地域の区長室としての役割を持つもの」であるという。即ち、「地域センターと住区協議会」は参加による区政の仕組みであるというのである。

ところで、「住区協議会」の設置と、既存の出張所を「地域センター」に改組するよう提案がなされたのは、昭和四十九年四月十五日に出された中野区特別区制度調査会の「特別区の制度とその運営について」という答申であった。

この答申に基づいて昭和四十九年六月に中野区制度改革検討協議会地域センター部会が構成され、同年十二月に同部会より「住区協議会と地域センターについて」という報告が行われるのであった。それから、「住区協議会と地域センター」構想に沿った形で上鷺宮地域にモデル「住区協議会と地域センター」が発足された。そしてその翌年である昭和五十一年十月三十日には「住区協議会事務取扱要領」が決定され、最

表(5-3) 中野区各地域別「住区協議会」設置年度

地 域	年 度
南中野	昭和55年 4月24日
弥生	57. 3. 31
東部	54. 2. 5
鍋横	55. 1. 24
桃園	54. 12. 14
昭和	55. 2. 22
東中野	56. 10. 21
上高田	57. 9. 22
新井	55. 6. 6
江古田	57. 6. 27
沼袋	57. 11. 14
野方	58. 3. 10
大和	54. 8. 22
鷺宮	54. 7. 10
上鷺宮	52. 5. 21

図(5-2) 住区協議会活動状況(昭和60年度)

地 域	活 動 状 況
弥 生	◆再開発方針・南部防災まちづくり構想における南台四丁目東地区モデル指定・方南通不燃化促進制度のスタートについて区から説明を受けた。◆(仮)第二福祉作業所・南中野児童館の建設計画については、事実上審議終了・工事着工をもって小委員会を解散し運営委員会に引き継ぐ予定。◆新山小体育館の団体開放について区から説明を受け運営委員会設置等について検討していくことになった。◆バス路線小委員会は路線の変更をもって解散した。規約改正(会長、副会長、書記及び幹事の選出方法等)
鍋 横	◆青少年ホール運営委員会を発展的に解消し、地域センター運営委員会を設置し、地域事業・児童館及び集会室利用方法等を検討した。◆全体会では神田川改修及びまちづくり推進計画(案)について区から説明を受け検討した。◆地域ニュース発行について月1回小委員会を開き企画・編集を行っている。
上高田	◆上高田老人会館運営委員会を設置した。◆まちづくり委員会は商店街振興を中心に検討している。◆教育問題委員会は指標づくりについて検討中。また、いじめについても、話し合った。◆福祉保健委員会は、老人施策を中心に検討している。◆旧来の上高田児童館建設委員会を解散し、改めて(仮)上高田児童館・図書館・公園建設委員会を設置し、その建設について検討している。
野 方	◆環境部会では還七沿道整備・刑務所跡地周辺の不燃化、地域センター建替えを中心に検討を行った。その他歩行者の安全確保から野方第三陸橋上に分離帯を設けた。◆教育部会では生涯教育をメインテーマにアンケート調査を行い集計結果について検討した。◆福祉部会では地域における障害者や一人暮らし老人、母子家庭等の資料に基づき実態を検討し、ボランティアコーナーのあり方についても論議した。

住区協議会活動状況(平成2年度)

地 域	活 動 状 況
東 部	全体会では、中野区長期計画について協議し、「地域からの要望」をまとめた。また各課題・ブロック別委員会ではそれぞれの委員会の観点から長期計画に対する要望を協議した。このほか、教育問題委員会は、地域開放型施設(学校)について検討した。Aブロック委員会では、騒音などの問題があるJR谷戸架道橋について協議し関係機関に改善を要望することとした。また、谷戸運動公園でサッカー使用に関して、公園の設備を区に要望する等の谷戸運動公園運営委員会での検討結果の報告があった。Cブロック委員会では、仲町児童館跡に集会室として利用できるよう、区に要望することを決めた。
鷺 宮	地域センター運営委員会で検討し、地域住民の要望をとりいれた鷺宮地域第4の老人会館で東京都のコミュニティセントウ施策事業を活用した中野区で初めての施設「若宮いこいの家」が平成2年5月に開館した。中野区の警察大学校跡地を清掃工場誘致の動きがある折り、今後の参考のため、最新鋭の設備を誇る「大田清掃工場」の見学会を9月に行った。現在、放置自転車の一時保管場所として使用している白鷺二丁目の土地に平成6年度開設を目指して建設を予定している(仮称)しらさぎ特別養護老人ホームの建設検討委員会を設置し、検討を開始した。

出典：中野区地域センター部『住区協議会の発展をめざして』平成4年3月より抜粋

初の「住区協議会」は昭和五十二年五月二十一日以前モデル地域であった上鷺宮に設置(地域センターの発足は昭和五十二年五月一日)されるのであった。中野区の「住区協議会」設置年度は表5-3の通りである。

前述した通り、「住区協議会」の役割は「地域の共通の問題を話し合い地域の合意をつくり、自ら解決できることは自主的に解決に取り組み、区政課題については地域としての意見や考えをまとめ、それを区政に反映させるため区に提案や要望をする」ものである。ところで、「住区協議会」は区の呼び掛けでつくられたものであって、自然発生的に住民の間から芽生えた「住民による、住民のための、住民の組織」ではないことは区側も認めている。即ち、大内正二区長は昭和五十年九月の区議会席上で「・・・住区協議会が先にあってコミュニティが後にあるというわけではなく、すでにそういうものがあるからその連帯の輪を強めていこうとしているにすぎません」「これらの連帯の輪を結びつける方策は自然発生的にできればこれにこしたことはありませんが、しかし行政としては何らの手助けをすることによってそういうものが広がっていくことになるならば、呼び水というものはやっていくべきではないか、そうすることによって、その連帯の輪が広がり、対話の場が広がり、そして、区政に対する感心なり参加というものがそこから出てくるということを期待するわけです」と述べたことから、「住区協議会」設置は官製性格を持つものであることがわかるのである。

「住区協議会」の構成は各種地域団体から推薦された委員と公募委員等によって構成された委員全体会と役員会、そして主題別小委員会による。「住区協議会」の運営は当該「住区協議会設置規約」による。「住区協議会」の活動状況の例をみると、図5-2の通りである。活動状況の事例を見てわかるように、自主活動もないわけではないが、概ね施設建設関連の取組みが多いのである。「住区協議会」の運営から一つヒントが得られるのは、在宅福祉・シルバーケアなど老人対策には「住区協議会」のような組織が有効に機能し得るということである。というのは、「住区協議会」には表5-4でみるように各種地域組織が網羅して参加しているからである。しかし「住区協議会」

参加団体の性格や、参加団体そのものが高年齢層住民によって構成されていることなどは問題点として指摘されよう。

それでは、「住区協議会」の委員推薦団体の状況を見てみよう。表5-4の通り、「住区協議会」委員推薦団体の相当数は官製組織または区政協力組織である。即ち、非区政協力団体（組織）もしくは住民運動団体（組織）、若年層住民による団体（組織）は案外少ないことが言えるのである。特に、町会・自治会、地域防災組織、防犯・防火・交通安全協会、日本赤十字奉仕団、民生委員、保護司、青少年育成団体等から推薦された委員が全体委員の三四%を占めており、その中で町会・自治会から

表(5-4) 住区協議会選出団体別構成一覧(平成4年2月1日現在)

	南中野	弥生	東部	橋本	北野	昭和	東中野	上高田	新井	江古田	沼袋	野方	大和	豊谷	上野宮	合 計
町会・自治会	15	7	14	6	8	7	4	0	5	0	12	6	8	8	10	110
商店会	1	1	2	2	4	1	5	0	7	0	3	5	4	3	2	40
地域防災組織	0	2	2	1	1	2	0	0	5	0	0	1	0	1	3	18
防犯・防火・交通安全	0	0	0	1	3	0	0	0	4	0	0	2	11	2	3	26
青少年育成団体	5	2	0	3	2	5	0	0	6	0	1	4	6	3	2	39
P. T. A	2	5	4	2	4	3	0	0	4	0	3	2	3	4	6	42
日本赤十字奉仕団	1	1	2	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	10
福祉団体	3	0	2	1	5	0	1	0	1	0	1	2	0	1	0	17
婦人団体	6	0	4	3	0	3	0	0	1	0	0	3	4	1	0	25
老人クラブ	0	1	3	1	1	5	0	0	3	0	3	1	1	1	3	23
文化活動団体	1	3	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
職をまもる会	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	6
学識経験者	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
民生委員	1	2	2	1	2	2	3	0	1	0	0	1	1	2	1	19
保護司	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	11
青少年委員	2	1	5	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	2	4	18
区政協力員	1	1	4	1	1	3	0	0	1	0	0	1	1	1	1	16
町会選挙区	1	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	7
その他	4	2	0	1	3	0	1	0	0	0	1	7	3	3	0	25
公 募	5	8	18	4	11	13	14	45	14	46	13	9	7	6	5	218
合 計	50	39	64	32	50	49	28	45	55	46	37	47	52	40	44	678

出典：中野区地域センター部『住区協議会の発展をめざして』平成4年3月より

推薦された委員が全体委員の一六%を占めていることは注目値する。一方、公募委員は全体委員の三二%で、委員全部を公募であてている地域は上高田と江古田に過ぎない。この二つの地域の公募委員数を除いたら、全体委員の中で公募委員が占める割合は一八・七%に止まる。

さて、「住区協議会」はその設置・構成・機能・権限等について何ら法的根拠を持たない任意団体で、かつ行政の諮問的機関に過ぎないのである。それ故、「住区協議会」全体会での決定は議会での議決とは異なる、単なる話し合い、確認、決定に過ぎず、その決定が区政執行や区議会の議決を拘束するものにはならない。従って「住区協議会」が何を話し合っても、何を決定しても、それは委員たちのまとまった意見に過ぎないのである。要するに「住区協議会」は、区と区政協力団体・住民組織との間の架橋役の性格を持つものであって、住民と区との間のもう一つの組織、言い換えれば、区の新しい下請け機関という懸念が残るわけである。実際、「住区協議会」は住民の意見収斂の一つの装置としては極めて有効である。そして最初から「住区協議会」は既存の地域住民組織に代わる組織として構想されたのである。中野区特別区制度調査会の答申「特別区の制度とその運営について」は、「住区協議会」と既存の地域住民組織との関連が重要であると前提した上で、既存の地域住民組織に対して次のように注文していたのであった。

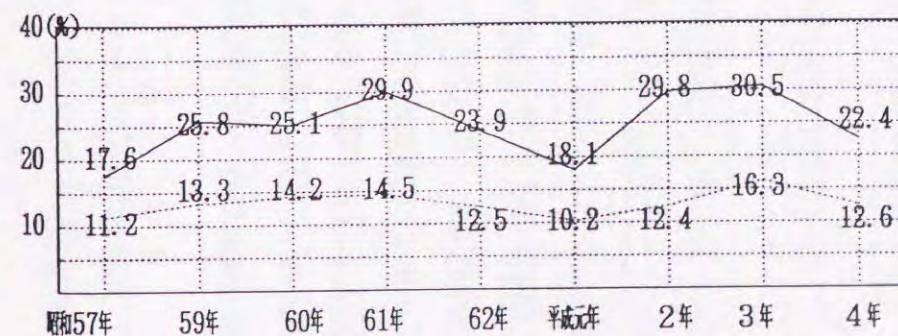
「町会・自治会に代表される既存の地域住民組織は、長年にわたって地域住民の親睦や交流につとめるとともに地域住民の日常生活に共通する諸問題をあつかってきた。しかし、これらの地域住民組織のなかには、ともすれば役員中心の組織になり、ひろく地域住民の自由な意見や要望を十分に吸収する努力を行っていない、あるいは、本来住民の自主的な組織でありながら、安易に行政の末端機関になっている、といった批判をうけてきたものも少なくない。

「住区協議会」は、区民の自主的な活動によってささえられるものであるから、これには、さまざまな地域

の団体や組織が参加することになる。既存の地域住民組織が、このような多様な参加団体の一つとなりうるためには、区民によって自発的に形成され、民主的な運営を行い、区政に対して自由な批判や責任ある提案を行うことができる組織へと脱皮する必要がある」と。

それでは、住民の「住区協議会」認知度と、「住区協議会」が抱えている問題点について論じてみたい。図5-3は昭和五十七年以来中野区が行っている『区政世論調査』に掲載されている「住区協議会」認知度を年度別にあらわしたものである。中野区の「住区協議会」認知度は、目黒区の「住区住民会議」の認知度調査結果（表8-16参照）と同年比較をしてみても、やはり低いのである。「住区協議会」の認知度が低いのは、区側が言っているように、中野区の場合は人口移動が激しく、三十歳未満の人々が全体人口の四割を占め、単身者も多く、居住歴の短い住民が多いためであるという理由もある。しかし、その根底には「住区協議会」そのものに問題があると思われる。中野区地域センター部が平成四年三月にまとめた報告書『住区協議会の発展をめざして』には、「住区協議会の合意を地域合意と言っているのか」「住区協議会は話し合いの場のはずだ、事業を能しているか」「住区協議会に対する区民の周知度が低い」

図(5-3) 「住区協議会」の周知状況の推移



注：上部の — 線は「住区協議会」の名前を聞いたことがある、下部の - - - 線はその内容まで知っている。
出典：『中野区政世論調査』各年度版より

「委員の出席率が悪い」「委員の高齢化・固定化が進んでいる」「地域センターの援助はどこまでか」「住区協議会に対する庁内体制は今のままでいいのか」等々の意見が載せられ、これに対する「住区協議会検討会」の率直な反省と対応策が述べられている。だが、「住区協議会」が十数年を経過しても住民に広く周知されないままであるというのは、区側も「住区協議会」も地域を取り巻く環境に柔軟に対応しなかったからであろう。例えば、三十歳未満の住民の参加と認知度が低いのであればその原因を明らかにし、三十歳未満の者を委員に加える方法を模索すべきである。そして外国人住民が急増したときには、外国人住民も委員に推薦される仕組みを工夫すべきであったはずである。勿論、移動人口や若年層・サラリーマン・外国人住民等が委員になったときには、彼等の委員としての活動に物理的な制約があるのは確かである。だが、これらの問題によって「住区協議会」が居住歴の長い住民の参加舞台になってしまうのをやむを得ないとせず、革新区政である故に常に変化し常に挑戦することもできたはずである。

「住区協議会」構想が打ち出される昭和四十九年当時の中野区外国人登録者数は三、〇三五人であった。これが平成六年六月現在、一万一、四〇二人に増加している。わずか十年で外国人住民の数は三・七五倍に増加しているにもかかわらず、外国人住民が委員に推薦されるような仕組みは導入されていないのである。外国人住民は地方選挙に参加する権利さえ認められていない現状に鑑み、真の民主主義と住民の自由な参加を目指して設置された「住区協議会」に外国人住民の参加を保障・実現することこそ革新区政のとるべき政策であったのではなからうか。

1) 花岡信昭『美濃部都政12年の功罪』教育社、一九七八年、六七〜七〇頁。

2) 美濃部知事が国の政策と対決する措置を取った事例としては、朝鮮大学校認可、新島射爆場設置反対、立川米軍地拡充反対、王子米軍野戦病院反対、未認可保育所への補助、老人医療費無料化、公害防止条例の制定、大企業への法人事業税超過課税、等々がある。

一方、美濃部知事は昭和四十九年十二月に「起債許可制をはじめ地方税財政制度の見直し」を打ち上げ、国との「財政戦争」に臨んだが、昭和五十二年に入ってからには国との妥協に転じてしまうのであった。この美濃部知事の姿勢転換は都財政赤字を救うためであったと言われている。

3) 宮本憲一『地方自治の歴史と展望』自治体研究社、一九八六年、一六二頁。

4) 東京都都民生活局（昭和五五年一月一日からその名称は「生活文化局」となる）はそれ以降毎年『住民運動団体名簿』を作成・配布している。その住民運動団体名簿によると、二十三区の場合、社会福祉関係の住民運動団体は昭和二十五年頃から設立されてきたし、設立年月を明確にしていた住民運動団体の中で「公害」・「環境」問題を運動対象もしくは運動目的とした団体が多く設立されたのは昭和四十四年頃からであった。そして昭和五十五年からは住民運動団体の設立も激減するほか、同年度から「公害」・「環境」問題を運動対象（目的）にする住民団体は全無であった。

それから、「都市計画」「施設」関係を運動対象（目的）とした住民団体の中には多くの町会・自治会が含まれていた。ここで注意しなければならないのは、町会・自治会はその当面の懸案解決のために設立された住民運動団体ではなく、歴史的に集団とその構成員の利害関係には敏感に行動してきたということである。

5) 「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」は昭和五十三年九月一日、住民からの条例制定直接請求を受け、同年十二月区議会で原案修正可決された。その後、紆余曲折を経て、昭和五十五年七月の区議会で当該条例の一部改正条例が各会派全会一致で可決、同年七月七日に公布された。この区民投票条例によって、第一回区教育委員候補者選定区民投票（郵便投票）は昭和五十六年二月に行われ、第四回区民投票は平成五年二月に行われた。

中野区では歴代区長選挙に際して保守系と革新系の政党がそれぞれ推薦する候補が争ってきたが、平成六年の区長選では保・革共同推薦の現職革新区長が無投票当選された。もともと保守系候補は区教育委員準公選制の廃止を公約にしていた。区教育委員準公選制の廃止と、区長が保・革相乗りに転じたことなどを考えれば、もはや革新区長・革新区政は存在しなくなったといつてよいと思われる。

6) 範囲を少し広げてみても、昭和四十九年一月二十五日に全国で初めて「コミュニティ・センター条例」を制定した東京都三鷹市の場合、条例制定当時は市長が革新ではなかったものであった。

第六章 戦後における東京二十三区の婦人組織の動向

第一節 地域婦人会・婦人団体の成立

戦後東京における婦人団体の成立とその時期は、政令第十五号による町会の廃止並びに類似団体結成の禁止措置と無関係ではない。昭和二十二年三月、「町会問題対策協議会」がまとめた『新生活協同団体の結成について』によると、「この（新生活協同団体のこと）組織及び運営には婦人の積極的参加が望ましい」と、指摘していた。また、「日本協同組合同盟」が昭和二十二年三月に配布した資料『町会廃止と協同組合』も、「殊に生活協同組合の運動は家庭を中心とするものであるから運動も出来るだけ婦人によってすゝめられることが望ましく、役員等にも婦人が半数位を占めるべきである」と、強調していた。「町会問題対策協議会」と「日本協同組合同盟」の活動は町会の廃止が決定されたあとに打ち出されたものであるだけに、各種組織及び団体に婦人の自主的な参加が目された。だが、「新生活協同団体」の構想も実ることなく終り、生活協同組合も昭和二十三年を境に激減していくのであった。一方、一部の地域では、昭和二十二年六月十八日の都知事通牒（第二二九七号）により解散させられた、戦前の大日本国防婦人会組織で活動していた婦人活動家の努力によって、地域婦人会組織が出現しはじめたのである。

戦後、東京都内に組織された地域婦人会を、結成動機・運営方式・性格を基準にして区別するならば、自主組織と行政協力婦人組織に分けることができる。ここでいう自主組織とは、組織の結成と運営を行政から独立して自主的に行う婦人組織である。他方、行政協力婦人組織とは、組織の結成・運営が行政の肝入りで行われるとともに行政への協力を主な目的とする婦人組織である。勿論、こういう区分は単位（地域）婦人会には必ずしも当てはまらず、連合組織体に限って適用できるものである。

まず、自主的な地域婦人会の連合組織としては、昭和二十三年四月二十七日に結成された「東京都地域婦人団体協議会」（昭和二十六年七月二日の総会で、その名称を東京都地域婦人団体連盟とした。以下「都地婦連」という）と、昭和二十三年九月に結成された「主婦連合会」がある。「東京都地域婦人団体協議会」は、その発足はGHQ軍政部と東京都教育局社会教育課の指導によるところが大きかったことを認めている。「都地婦連」は発足当時二十九団体が加盟したに過ぎず、「創立当時の事務所は都教育局社会教育課内に置き、課職員などの世話になっていたが、役所の中に民主団体の事務所を置くことはまかりならぬ」との軍政部のツルの一声で止むなく²役員自宅に仮事務所を移す有様であった。「都地婦連」はその発足当時には自主性をもつ地域婦人会を中心としたとは言え、東京都としても「都地婦連」を社会教育関係団体と見做していたし、必ずしも地域婦人会すべてを網羅したものではなかったのであった。

一方、行政との関わりのある地域婦人会連合組織は、区教育委員会社会教育課または区役所内に連絡事務所を置く「婦人団体連絡会協議会」のようにその発足と活動を区の指導によるものと、「母の会」のように各警察署の指導によって結成されたものなどがある。例えば、目黒区婦人団体協議会は、従来の大日本国防婦人会を基盤にして、昭和二十三年四月目黒区長の肝入りで結成されたものである。後述する「三谷南自治会」も、この目黒区婦人団体協議会に所属していた。それから、目黒区には昭和二十四年四月結成された目黒区婦人団体連絡会という婦人組織連合体があった。これは目黒警察署管轄区域の防犯協会を母体としたもので、目黒防犯協会婦人部と同一組織に過ぎない。

豊島区（社会教育係）は昭和二十四年二月六日、豊島区婦人協議会（昭和二十七年に豊島区婦人団体協議会と改称）を組織して、未組織地区に婦人会組織の結成を呼び掛けた。だが、婦人協議会設立前に結成された二団体を含め昭和二十四年中までに結成された地域婦人会は一〇団体しかなかった。その後、昭和二十五年に六、昭和二

十六年に八、昭和二十七年に八、昭和二十八年に四、など昭和二十八年までに四三団体（結成年月不明七を含む）が結成された⁴。しかも、婦人会は町・丁目単位で結成されていたことから、行政により意図的に結成された組織であったと言える。だが、警察によって組織された母性協会・母の会と地域婦人会とは区別されねばならない。

地域の母の会はPTAから成り立つところもあれば、防犯協会支部の婦人部が単一組織として母の会を名乗るものもあった。例えば、昭和二十二年に結成された浅草防犯協会は防犯協会婦人部を組織し、昭和二十五年警視庁から浅草警察署に母の会を結成するよう指示があったので、同年四月一日に防犯協会婦人部をそのまま母の会に切り替え「浅草母の会」と名付けたのである。また、昭和二十四年七月に坂本警察署管内で活動する「坂本青少年補導母の会」が結成され、七地区に部が置かれた。ところが、昭和二十六年頃それぞれの部が独立して母の会を結成・自主運営していくことになった。昭和二十七年十月まで都内には警察署または地域ごとに五十一の母の会（防犯協会婦人部を含む）が発足していた。母の会は少年補導・健全育成のため活動するという目的で警察の肝入りによって結成されたのである。警視庁は昭和二十七年十一月二日に、既に発足していた五十一の母の会の中で三十三団体をまとめ「東京母の会連合会」を結成させた。連合会結成当時台東区「三河島母の会」会長・連合会副会長で後に連合会会長になった吉川政枝氏は連合会二十年を顧みて、母の会は「はじめは、戦前活躍して居られた、愛国婦人会とか、国防婦人会とかの方方の、主に警察を拠点に狼煙をあげて、はじめたのでございました」と書き、連合組織結成当時の状況を、次のように述べていた。

「一口に申しまして、団結心が全く欠けておりました。なにかという意見がまとまらず、自分の意見だけを主張して、人のことを容れない。女の悪い面だけが露骨に、あらわれて、ともすれば口争いとなるのです。それが警視庁の中、連合会の集りできりかえされたのですから、ほんとうに反省しなければならぬことだったのです。・・・」

そんなわけで、当時に憤然と袂を分って立去る人もあり、母の会は醜い争いの場だからいやだと、おじけづいて去る人⁵もいた、と。

第二節 地域婦人会の基盤

戦後の地域婦人組織は、戦前の婦人組織の地域リーダーが中心になって組織したもの、PTAを母体にして組織されたもの、町会の婦人部、行政が地域婦人を網羅的に組織したもの、などが主なものであった。ところで、地域婦人組織は従来の官製婦人団体的性格から脱皮し、独自路線で組織を運営していくのであった。特に、政令第十五号の発効により婦人会は認められても町会は禁止されていたので、町会が温存されていたところでも「内部的には婦人部長で対外的には婦人会として活動するもの、両者の協調連絡のないもの」が出てくるわけで、町会または防犯協会が結成されていなかった地域では婦人会のみが結成されたので地域住民組織が婦人を中心に運営されざるを得なかったのであった。このような背景から婦人中心の地域住民組織が現われ、また地域住民組織の役員にも多くの婦人が名を連ねるところが出てくる余地があったわけである。勿論、地域の特性及び住民の社会的活動状況、住民組織をリードする婦人の地位なども影響していたであろう。それでは、これまで一般に知られていた婦人中心の地域住民組織の幾つかの事例を取り上げて見よう。

豊島区雑司が谷「上り屋敷町会」は昭和二十二年三月二十九日と同四月四日に「新生活団体結成準備委員会」を開き、新しく「上り屋敷会」を結成することにした。その時起草されていた「新会結成規約草案」には婦人部を置くことになっていった。その後も準備委員会は活動が続けるが、同五月十四日の旧町会の顧問・役員相談役の会議が開かれ、町会の解散と財産処分の件が協議されるのであった。その会議以来、財産処理委員会に旧町会の婦人部長が出席することになる。同六月財産処分が行われ、引き続き「上り屋敷自治会」が結成されることになった。当時作成されたと思われる「上り屋敷自治会規約草案」(作成者・作成年月日不明)にも婦人部を置く(第八条)ことになっていた。

昭和二十四年八月、目黒区三谷町に三谷南防犯維持会が結成された。設立当時に婦人役員は一人に過ぎなかった。ところが、昭和二十六年四月の役員改選で「自治会の仕事はゴミ処理やその他、町の連絡等家庭に直結したことが多いから、常時家庭にいる主婦が適役だ」という理由で総会で討議の結果、すべて主婦の手に運営面が移された¹⁾のであった。これをきっかけに名称も三谷南自治協力会となった。三谷町南地区は「東京都新生活運動協議会」が推進する新生活運動指定地区と指定され、昭和三十四年から二年間三谷南自治協力会が推進母体となって、資源ごみ回収・町の清掃活動・カとハエの撲滅など、「明るい町づくり」運動を展開していくのであった。三谷南自治協力会は現在、碑文谷六丁目自治会となっている。

世田谷区玉川奥沢三丁目町会は政令第十五号により防犯協会として発足し昭和二十五年にその名を自治会に改めた。この町会には「婦人向上会」という婦人会があつて、これは主婦連合(会)の奥むめお氏の系統であったとい²⁾う。主婦連合会に加入していた地域婦人会の中には「婦人向上会」のように町会の仕事を行うところもあったのである。

渋谷区代々木防犯防火協会初台西支部は昭和二十二年春設立された。設立当時から祭典部委員だけは男子で、会長を始め全役員は婦人が占めていた。

目黒区富士見台婦人会は昭和二十三年に設立されたが、全役員が婦人によって構成された。富士見台町会は解散されてから昭和三十二年時点まで町会が組織されていなかった。

文京区本郷四丁目の清和会は昭和二十六年八月の発足以来、昭和五十一年まで会長以下全役員を婦人が占め、町会運営を婦人中心で行っていた。同じく文京区千駄木一丁目と向カ丘二丁目(現在)の二丁目の「上千駄木町会」も長い間婦人中心の町会であった。この地区に婦人会(七曜婦人会)が出来たのは昭和二十七年四月であった。七曜婦人会は昭和五十一年三月まで役員全員が婦人で、実質的に町会の役割を果たしていた。その後、男性中心の

「祭り会」と合併し、会長には男性が就任、副会長をはじめ役員には婦人も参加して今日に及んでいる。同じく文京区千駄木五丁目と三丁目一帯（現在）に婦人中心の「社団法人東林町会」が設立されたのは、昭和二十四年七月であった。この婦人中心の町会では昭和五十四年三月まで四代にわたり婦人が会長をつとめていた。その後、男性も町会に参加し、昭和五十六年から町会名称を千駄木東林町会に替え、今日に及んでいる。

それではここで、官製婦人団体から脱退して独自路線を歩む地域婦人会の事例を取り上げて見よう。

地域「母の会」で連合会に加盟しなかった例は「坂本青少年補導母の会」に所属していた各地域母の会と江東区「東陽母の会」などであった。「東陽母の会」は、江東区立東陽小学校PTAを母体に昭和二十三年十一月に結成され、小学校の母の会として学童の余暇善導を主たる目的としていたが、昭和二十七年三月「都地婦連」に加盟を決め、警察依存団体から社会教育団体に転じたのであった。一方、「東京母の会連合会」が発足してからも「母の会」の結成は続くが、その多くは防犯協会婦人部からの名称替えであった。「東京母の会連合会」発足から十年が経った昭和三十七年十一月現在連合会に加盟しているのは三十四団体（多摩地区を含め三十七団体）に過ぎないが、組織強化と会員拡大は目覚ましいものであった。それには町会の再興と警察の財政的支援に負うところが大きかったが、昭和四十年代には地域の「母の会」はむしろ町会・自治会等の婦人部または「婦人学級」に吸収されてしまっている。

池袋警察署長は昭和二十四年六月、池袋二丁目町会婦人部を中心に声を掛け、青少年補導池袋母性協会（池袋母性協会）を結成させた。その母性協会の本拠地で昭和二十五年二月に池袋二丁目婦人会が発足したが、組織は母性協会と重複していた。ところが、昭和三十年頃に婦人会と母性協会が会長問題・会員会費問題などで対立し、昭和三十三年に婦人会が独立する。この二つの婦人組織は共存を続けるが、池袋二丁目婦人会は豊島区婦人団体協議会に加盟するも、母性協会は豊島婦人団体協議会にも加入しないまま独立団体としながらも警察と町会に経済的組織

的依存を貫いていくのであった。池袋二丁目婦人会は東京都新生活運動協議会によって昭和三十五年度・昭和三十六年度の新生活運動指定地区推進母体に指定され、区社会教育課の指導と支援のもとで青少年の生活指導・街の清掃・食生活改善・「花いっぱい運動」・各家庭からのごみ箱廃止運動などを展開して、官製運動にも積極的に協力するのであった。昭和三十七年十一月現在、母性協会は会員四千人、婦人会は会員六百人をそれぞれ持っていた。母性協会は池袋地区一円を管轄区域として二十三の支部組織をもって一時会員五千人まで成長したが、役員の老齢化と死去によって組織活動が停止してしまうのである。一方、婦人会は昭和四十二年に池袋婦人会と名称を変更し、池袋地区を五つの地域ブロック・三十一地区に区分して、昭和五十五年現在六九一人の会員を擁していた。

第三節 町会の復活と行政側の婦人組織育成

政令第十五号の廃止以前においては、事実上復活していた町会としてもおおよけには婦人会に關与することができず、婦人会は行政と関わりをもつものと独自路線を歩むものが混在していた。ところが、政令第十五号の失効後公然と再結成されはじめた町会・自治会（以下、町会等という）は、地域婦人会を町会婦人部として位置づけるとともに、町会活動における婦人の役割が増大するに従い、婦人部を設置しはじめた。これによって婦人会が町会に収斂する形になってしまい、地域婦人会は衰退の道を辿るのである。町会活動における婦人の役割増大の背景には、昭和三十年七月から都が展開した「カとハエをなくする運動」や、昭和三十二年から展開される「新生活運動」、昭和三十八年からオリンピックの準備のため展開される「首都美化運動」など、行政側の需要と地域における婦人の参加への期待があった。さらに、東京都教育委員会が昭和三十二年から本腰を入れた「婦人学級」運営がこれまでの地域婦人組織に大きな影響を及ぼした。

東京都の「新生活運動」が組織的に展開されるようになったのは、前述したように、昭和三十二年二月の「東京都新生活運動協議会」の結成からである。この「新生活運動」の地域活動は、町会・自治会・商店会などの協力を得て行われたが、特にPTA・婦人会もしくは町会婦人部が中心になっていた。

「新生活運動」が展開される頃、以下のように地域婦人たちが実質的に町会等を運営するところもあつたが、これらの婦人中心の町会すべてが新生活運動指定地区推進母体に指定されていなかったことに注目する必要がある。

台東区浅草仲店町会では、役員は男女同数で、婦人役員たちは町会運営に積極的に参加していた。

杉並区東田町二丁目町会では町会廃止後杉並治安協会支部として活動していたが、昭和二十六年に「東二会」として再発足した。この「東二会」でも役員の多くは婦人が占めていた。

中野区栄町一丁目町会では、町会

長を始め二十人の役員全員が婦人であつた。前任町会長時代には町会がまとまらず行事もうまく進まなかつたので、昭和三十二年六月に全役員を解任して、婦人会長が町会長に就任したのであつた。

渋谷区代々木大山町会では町会廃止後街灯を維持する「大山クラブ」を引き継いだもので、長い間男性町会長が町会をまとめてきたが、その会長が昭和三十二年に辞めて戦前国防婦人会長を勤めていた婦人が町会長に就任した。町会役員の半分以上を婦人が占め、婦人会が中心になって町会を運営していた。

その他、港区東町町会も婦人会が町会役員の約半分を占め、大田区東六郷一丁目町会も役員の半数は婦人

表(6-1) 東京都新生活運動協議会による新生活運動指定地区推進母体現況(昭和35年度)

区	新生活運動指定地区推進母体
千代田	九段一丁目町会、神田第二地区連合町会婦人部、千代田区婦人会麹町分会
中央	銀座育成婦人会、さくら婦人会、中央婦人会
港	京橋連合婦人会、西久保巴町会、金杉川口町親友会
新宿	西戸山保健福祉協議会、鶴巻小学校PTA、四谷第一小学校PTA
文京	氷川下生活協同組合婦人部、根津小学校PTA、久堅町久堅母の会
台東	金曾木小学校PTA、下谷小学校PTA、北松山町婦人会、上野地区未亡人会
墨田	鐘力淵町会、両国小学校PTA、菊川町菊一婦人会、吾嬬町東京生活交友会
江東	深川婦人文化会、第二砂町小学校PTA
品川	大井町婦人文化会、東横町婦人会、板橋町婦人会、品川区未亡人連合会鮫洲支部
目黒	碑文谷婦人会、三谷南自治協定会、菅刈小学校PTA
大田	馬込小学校PTA、西六郷千草グループ
世田谷	給田町睦会婦人会、深沢婦人会、祖師谷小学校PTA
渋谷	代々木本町安全会、上原小学校PTA、永住白菊会
中野	西町親子会、前原町会、上高田小学校PTA
杉並	東荻窪三丁目衛生協定会、和泉町第二町会、和田堀杉並婦人文化連盟
豊島	目白四丁目婦人会、池袋二丁目婦人会、長崎一丁目婦人会
北川	志茂町婦人会、志茂町さつき婦人会、稲村稲赤親和会、田端東部自治会婦人部
荒板	日暮里母の会、尾久町母の会
橋立	志村第一小学校PTA、志村第四小学校PTA、中台東部親睦会
練馬	高松町会、春日町会、旭丘江古田婦人会、さつき会
足立	五反野小学校PTA、柳原町西町会、千寿第三小学校PTA母園会
葛飾	淡之須町会婦人部、鎌倉柴又新生活運動東部友の会、新生活運動金町友の会
江戸川	小岩町五丁目五南婦人会、西小松川ひかり婦人会
合計	70団体（*同年度指定地区事業実績報告書によると実施団体は65団体となる）

出典：東京都新生活運動協会『東京の新生活運動』1962年。

昭和35年度『東京都新生活運動指定地区事業実績報告書』東京都新生活運動協議会。

が占めていた。^{よも}

勿論、目黒区三谷町南地区の三谷町南自治協力会とか豊島区池袋二丁目の池袋二丁目婦人会のように、東京都新生活運動協議会によって指定地区推進母体団体に指定されたところもあった。それでは、昭和三十五年度新生活運動指定地区推進母体団体に指定されていた団体（表6-1参照）の中で幾つかの町会・町会婦人部・地域婦人会を選び、その活動状況について見ることにしたい。

千代田区神田第二地区（公園地区）連合町会婦人部が神田公園地区新生活運動協議会の形で対象地区新生活運動推進母体団体となった。運動推進役としては連合町会婦人部長が代表者、連合町会書記（婦人）が指導者となった。運動目標は「明るい街づくり」で、実践目標は「婦人の教養向上」に定められた。この運動目標と実践目標は行政側から指示されたものであって、連合町会婦人部側が決めたものではなかった。活動としては、区役所・地区清掃事務所・連合町会・保健所等の協力を得て、地区婦人部の婦人たちを対象に、生活改善に関する講演会・清掃問題に関する座談会・ねずみ取りの方法・火災予防講演会・料理講習会・福祉施設慰問、等々を行うのであった。参加者は少ない時に一八人、多い時に七〇人に及んでいた。

銀座の新生活運動推進母体団体として指定された中央区銀座育成婦人会では婦人会会長が代表者、婦人会副会長が指導者になった。運動目標は「環境衛生の整備」で、実践目標は「街の清掃活動」と「青少年の健全育成」に定められた。活動としては、都新生活運動協議会（以下「都協議会」という。）の協力を得て、地区住民・婦人会員並びに子供たちを対象に、展示物の観覧・講演会開催・映画観賞・公園や道路の清掃・料理講習・室内遊戯・座談会・クリスマス子供会開催、等々を行った。参加者は三〇人から五〇人の婦人たちであった。

港区西久保巴町の新生活運動推進母体団体として指定された西久保巴町町会では町会厚生部長（婦人）が代表者、厚生部婦人が指導者になった。運動目標は「環境衛生の整備」で、実践目標は「ねずみ・油虫の駆除」に定められ

た。活動としては、地区保健所並びに町会の協力を得て、婦人中心の厚生部員とともに、町内一斉掃除・ねずみ取り薬の支給・薬剤散布・料理講習・カとハエの薬剤散布、等々を行った。参加者は料理講習の時に五〇人余りであったが、その他の活動の時には一〇人以下の婦人であった。

文京区久堅町の新生活運動推進母体団体として指定された久堅母の会では会長が代表者、実行委員が指導者になった。運動目標は「明るい街づくり」で、実践目標は「話し合い活動」に定められていた。活動としては、都協議会・区役所・文京区教育父母会議・町会の協力を得て、人の悪口をしない約束の座談会・講演会・文化映画鑑賞・料理講習会・新年会・花いっぱい運動、等々を行った。参加者は五〇人以上で、講演と映画鑑賞の時には一五〇人の婦人が集まった。しかし、花いっぱい運動の時は区役所からの協力が得られなかったらしく、「文京区の窓口にお願い致しましたが、全然協力していただけないので、新生活の育成費から苗を買い各家庭にて箱植にしていたいただきました」と報告するのであった。

墨田区鐘力淵の新生活運動推進母体団体として指定された鐘力淵町会では町会長（男子）が代表者、青少年部長（男子）が指導者になった。運動目標は「明るい街づくり」で、実践目標は「話し合い活動」に定められていた。活動としては、都協議会・保健所・清掃事務所・区役所の協力を得て、町内一斉消毒・敬老会開催・映画鑑賞・防火懇談会・新年会・料理講習会・衛生座談会、等々を行った。参加者は主に町会役員・婦人部員・町内児童たちであった。本来なら町会自ら行うべき行事が官製の新生活運動の一環として、しかも関係行政機関の働きによって実施されるようになったことは注目されよう。

品川区荏原地区の新生活運動推進母体団体として指定された「いずみ婦人会」では婦人会会長が代表者、婦人会役員が指導者になった。運動目標は「明るい家庭づくり」で、実践目標は「家庭内の話し合い活動」に定められていた。活動としては、町会・荏原地区小中学校PTA協会の協力を得て、婦人会見学旅行・料理講習会・青少年バ

ドミントン試合大会・受胎調節講演会・新年門松廃止運動・青少年指導講演会、等々を行った。

目黒区碑文谷の新生活運動推進母体団体として指定された碑文谷婦人会では区議会議員（婦人）が代表者、無職の婦人が指導者になった。運動目標は「家庭生活の改善」で、実践目標は「住生活の改善」に定められていた。活動としては、町会・保健所・清掃事務所・都民生局・区役所土木課の協力を得て、ゴミブリ駆除・敬老奉仕・喪服作製及び貸出・清掃懇談会・蜜柑狩り・割煮着共同購入・明るい家計簿配布・歳末たすけあい募金運動・道路下水一斉清掃、料理講習会、等々を行った。参加者規模としては、歳末たすけあい募金運動に婦人会員と町会合わせて七十三人、割煮着共同購入に婦人会員三六〇人、蜜柑狩りに婦人会員一一〇人、明るい家計簿配布に婦人会員一〇六人であったことが目立つのであった。

世田谷区給田町の新生活運動推進母体団体として指定された給田町睦会婦人会では睦会婦人部長が代表者、生活改良普及員（婦人）が指導者になった。運動目標は「環境衛生の整備」で、実践目標は「町の清掃運動」に定められていた。活動としては、保健所・警察署・都協議会・睦会・消防署・出張所の協力を得て、講演会・レクリエーション・水質検査・見学会・映画観賞・各種集会への参加・新年会・座談会・敬老会・子供会開催、等々を行なった。

杉並区和泉町の新生活運動推進母体団体として指定された和泉町第二町会では町会長（男子）が代表者、保健衛生部長（婦人）が指導者になった。運動目標は「明るい町づくり」で、実践目標は「町の清掃運動」と「カとハエの撲滅」に定められていた。活動としては、各組代表者会の開催・全家庭への消毒薬配布・新生活運動講習会・町内清掃及びねずみ取り薬の配布・防火講習・等々を行った。活動の中で目立つのは、定期的に実施した町内一斉清掃で、参加者は五〇〇人に及んでいた。

北区田端町の新生活運動推進母体団体として指定された田端東部自治会婦人部では婦人部長が代表者、婦人部役

員が指導者になった。運動目標は「環境衛生の整備」で、実践目標は「街の清掃運動」に定められていた。活動としては、犬の糞の始末に関するプリントの配布・料理講習会・いけばな講習会・成人式への祝い記念品贈呈・地区のごみ始末、等が行われた。この地区は五六八戸で構成されていたにもかかわらず、目立った活動はなく、参加者も料理講習会に五〇人、いけばな講習会に二〇人の婦人に過ぎなかった。

板橋区中台の新生活運動推進母体団体として指定された中台東部親睦会では親睦会会長が代表者、婦人部長が指導者になった。運動目標は「明るい街づくり」で、実践目標は「話し合い活動」と「環境の浄化」に定められていた。活動としては、都協議会・保健所・町会の協力を得て、地区清掃・座談会・カとハエ駆除の薬剤散布・町会運動会後の娯楽・廃品回収・歳末たすけあい募金運動、等々を行った。この地区では参加者も比較的に多く、廃品回収や歳末たすけあい募金運動には全世帯が協力していた。

足立区柳原町の新生活運動推進母体団体として指定された柳原西町会では町会会長（男子）が代表者、衛生部長（男子）が指導者になった。運動目標は「環境衛生の整備」で、実践目標は「カとハエの撲滅」に定められていた。活動としては、保健所・防犯協会・保護司会・町会婦人会・清掃事務所・区役所・警察署の協力を得て、地区の婦人会員を対象にして、カとハエ撲滅懇談会・映画鑑賞・青少年育成指導講演会及び懇談会・料理講習会・ごみの再利用懇談会及び講演会・カとハエの撲滅運動協議会開催、等々を行った。

その他、新生活運動推進母体団体に指定されていたPTA・母の会のような団体の場合も、同様の運動形態を採っていた。これは、都協議会が地区の実情と課題を考慮したとはいえ、指定地区と推進母体団体を指定し、しかも運動目標及び実践目標まで天下り式（上意・下達式）に決めていたことから、当然の帰結であるといえるかも知れない。実際、東京都は民間運動という名目にカモフラージュして、婦人への社会教育の在り方と活動指標を明確にしようとしたのであった。しかし、運動は形式に流れる場合も多く、指定が終わった地区は運動から全く離れてし

まうような例も多かったのである。参考までに都協議会が決めていた昭和三十五年度及び昭和三十五年度における運動目標と実践目標を列挙すると、次の通りであった。

(昭和三十五年度運動目標)

「明るい街づくり」「環境衛生の整備」「青少年の健全育成」「生活環境の整備」「家庭生活の合理化」「社会環境の浄化」「家庭生活の改善」「生活環境の美化」「生活環境の刷新」「生活環境の浄化」「食生活の改善」

(昭和三十五年度実践目標)

「町内の親睦」「町会内の福祉増強」「婦人の教養向上」「道路清掃」「街の清掃活動」「青少年の健全育成」「ねずみ・油虫・カとハエの撲滅」「タン・ツバ・小便の禁止」「話し合い活動」「食生活の改善」「花いっぱい運動」「ごみ減量運動」「因習・迷信の打破」「町の美化」「住生活の改善」「ごみの利用運動」「家計簿の記入」「明るい家庭育成」「貯蓄増強」等々

(昭和三十六年度運動実践目標)

「花いっぱい運動」「明るい街づくり」「衣生活の改善」「青少年の補導育成」「町内清掃」「皇居前清掃参加」「ごみ減量運動」「廃品利用」「民主的町会の樹立」「環境衛生の整備」「明るく住みよい町づくり」「全区を花でうずめる活動」「町を明るく清潔に」「時間励行」「虚礼廃止」「料理講習会」「防犯灯の整備」「カとハエ・ゴキブリの撲滅」「犬の糞をなくす」「交通安全」「町内の福祉増進」「各家庭のごみ箱廃止運動」「生活環境の浄化」「貯蓄実践運動」「火災予防」「防犯運動」等々

次に、「婦人学級」についてみることにしよう。

東京都教育庁が昭和三十一年に文部省の指示によって社会教育関係団体(地域青年団体・地域婦人団体)を調査した結果、昭和三十一年八月一日現在、二十三区には一九六の婦人団体があると把握された。文部省はこの婦人団体を母体にして婦人教育を実施していこうとしたのである。東京都は昭和三十一年に文部省の委嘱で荒川区と足立区に婦人学級を開設し、翌三十二年には殆どの区が社会教育費もしくは婦人関係教育費を予算策定して成人学校または婦人学級を運営していた。昭和三十二年度に婦人学級を実施した区は、杉並区・中央区(以上、文部省委嘱)、新宿区・台東区・江東区・大田区・板橋区・練馬区・足立区・葛飾区・江戸川区(以上、東京都委嘱)、文京区・世田谷区であった。各区における婦人学級の活動は教育委員会の主宰で、町会婦人部並びにPTAの協力を得て実施されていた。しかし、婦人学級への参加状況は好ましくなく、実施していた区から、「あらゆる団体・機関・組織が婦人会をあまりに利用し過ぎる」「婦人会は疲れている」「純粋な地域婦人会は遠からず全く影をひそめるかもしれない」(江東区)、「婦人団体の中には、会員としての自覚を持たぬ者で構成する団体がある」(中野区)、「既存婦人団体の事業が上意・下達式で民主的活動が阻害される」など、さまざまな問題点が寄せられた。

ところで、東京都は地域婦人会を中心に社会教育を行ってきた従来の方針を替え、昭和三十五年から学校単位婦人学級の育成に力を入れるのである。即ち、各区教育委員会は婦人学級運営にも参加者の自主性を認め、婦人学級修了者の自主学習グループには都からの補助金を支出するまでに至ったのである。こういった一連の行政主導の婦人活動助長によって、地域婦人会の社会教育団体としての性格は薄められていくのであった。と同時に、婦人による機能団体が多く組織され、小規模人数のサークル的性格の自主団体が結成されるなど、目的意識のある婦人が町会または地域婦人会から離れる傾向が一層強まって行くのであった。さらに、同じ社会教育の目的でありながらも、東京都新生活運動協会が推進する新生活運動と各区教育委員会が展開する婦人学級活動が同時に行われていたこと

も指摘されなければならない。これは現在においても同様であり、縦割り行政の弊害の典型ともいえる。即ち、新生活運動は総理府が主管して民間運動の形を取った社会教育のための官製運動で、婦人学級活動は文部省が主管する婦人中心の社会教育行政の一環であることから、区レベルでは新生活運動団体と社会教育担当部課が別々にならざるを得なくなってしまうのであった。しかし幾つかの区では、区²³の社会教育行政の担当部課となっている教育委員会事務局社会教育課が新生活運動を事務分掌している。ここでは、目黒区の事例を取り上げて見たい。

「目黒区教育委員会事務局組織規則」によると、新生活運動は社会教育課社会教育係の事務とされている。一方、目黒区新生活運動推進委員会は、区長が会長で、事務局は区役所区民部に置かれている。構成メンバーは、区長、助役、教育長、区幹部職員、区議会区民委員長、地区代表者、各警察署長、各地区防犯協会長、保健所長、伝染病予防委員会、清掃事務所長、清掃協力会長、区立小中学校校長会長、PTA連合会長、町会連合会長、連合婦人協議会長、婦人学級連絡協議会長、青少年問題協議会代表、青少年委員協議会長、民生委員協議会代表総務、学識経験者、商店会連合会会長、子供会連合協議会長、等々となっていて、区内の各機関・団体・民間人の代表を網羅的に委員としているのである。

第四節 地域婦人会の衰退と婦人組織の多元化

地域婦人会は、町会・自治会の復活・発足と行政による婦人組織の育成によって、衰退していくのであった。例えば、「都地婦連」は昭和三十四年から「明るい町づくり」運動の推進を図るとしたが、当時の「都地婦連」の事業はすべて町会の活動と共通するもので、加入団体も伸びない状況だった。それで同年六月二十二日の総会で、町会婦人部の参加を認めることにしたのである。「都地婦連」は自主団体でないと連盟への加入を認めない方針であったが、加入団体の拡充つまり組織強化のため「町会婦人部が加入しようとするれば、これを認める」方向に転じたわけである。しかし、実際は多くの町会婦人部が加入することはなかったという。

それでは各種の調査資料から婦人団体の推移をみることにしよう。東京都教育委員会が作成した昭和三十三年度『東京都婦人団体名簿』をみると、昭和三十二年五月現在、二十三区内の婦人団体数一、五三一のうち、町会婦人部が二九一（一九・〇％）を占めていた。そして翌三十四年度『東京都婦人団体名簿』では、昭和三十四年六月現在、二十三区内の婦人団体数一、二四八のうち、町会婦人部が四三五（三四・九％）を占めていた。²³そして、昭和三十七年十一月現在東京都が把握していた二十三区内の婦人団体は九四六団体（表6-12参照）で、その内訳は婦人会が四六二、町会婦人部が二七二、母の会が一一八、主婦の会が二一、その他が七二であった。²⁴ところで、その婦人組織の所属団体をみると、区の婦人団体協議会、「地婦連」、主婦連合会、母の会連合会、町会などになっている。当時、主婦連合会に所属していた婦人団体は七二団体（二十三区）で、「地婦連」の加盟団体（二十三区）は連合団体七・単位団体二六の合計三三団体（単位団体としては一一二団体）であった。昭和三十二年から昭和四十七年までの婦人団体の推移は、表6-13の通りである。これが、昭和五十五年六月の調査によると、二十三区内の一、六九一団体²⁵のうち、町内会等（町会・自治会婦人部または地域婦人会）が八七九団体（五一・九％）を占め

表(6-2) 婦人団体の内訳(23区)

	婦人会	主婦の会	母の会	町会婦人部	日本赤十字	その他	計
昭和32年 5月	475	27	92	291	490	156	1,531
昭和34年 6月	557	28	120	435		108	1,248
昭和37年11月	462	22	118	272		72	946

注：昭和37年の婦人団体数(町会婦人部)が以前調査より減っているが、これは区の調査において町会婦人部を婦人団体と見做さなかったことや、記載漏れなどが原因だと思われる。

表(6-3) 23区の婦人団体数(昭和36年～昭和47年、昭和55年)

区	32.5	34.6	36.3	39.4	40.4	41.4	42.4	43.4	44.4	45.4	46.4	47.4	55.6
千代田	107	41	41	6	6	8	8	8	8	8	26	6	102
中央	30	23	23	14	14	14	32	26	26	22	20	57	22
中 港	24	20	20	48	81	43	53	30	30	31	31	31	25
新宿	38	35	35	33	32	15	24	19	19	108	—	78	65
文京	35	37	38	20	71	71	67	114	114	—	99	98	47
台東	248	101	101	127	127	123	138	200	100	135	323	323	216
墨田	34	67	67	87	96	97	122	136	141	145	125	125	128
江 東	81	88	88	22	120	123	127	123	125	123	124	125	79
品川	37	89	89	39	39	17	13	23	25	30	40	44	24
目黒	73	68	68	64	44	53	53	53	51	113	88	33	105
大田	231	81	81	93	139	141	137	120	119	65	115	115	174
世田谷	85	60	60	23	101	36	66	45	106	—	54	141	25
渋谷	43	79	80	48	49	49	50	54	50	54	44	44	71
中野	47	46	46	29	33	—	55	52	64	64	64	37	80
杉 並	44	43	43	31	28	31	27	157	74	87	92	97	140
豊 島	59	60	60	53	51	51	42	40	43	44	47	34	28
北 川	63	42	42	10	11	10	12	13	13	14	40	53	46
荒 川	17	7	7	7	10	11	11	11	10	11	9	6	8
板橋	38	33	34	35	39	61	42	59	50	24	25	87	11
練馬	26	29	29	24	32	28	30	31	30	15	15	15	37
足立	65	98	98	67	143	35	36	28	28	28	34	45	40
葛 飾	37	44	44	20	28	29	28	27	26	27	25	26	42
江戸川	69	57	57	46	38	40	43	61	116	102	100	103	176
合 計	1,531	1,248	1,251	946	1,332	1,086	1,216	1,430	1,368	1,250	1,540	1,723	1,691

注：筆者の検索結果、昭和39年4月の統計は昭和37年11月の数値と一致している。
出典：『東京都婦人団体名簿』昭和33、34、38年度版と、東京都総務局行政部『特別区政概要』各年度版と、東京都生活文化局『婦人団体活動状況調査報告書』昭和56年、より作成

ていた。その他、学習団体三二九(二八・九%)、子供・教育団体一一三(六・九%)、消費者活動団体一〇二(六・〇%)、婦人問題団体八四(五・〇%)、社会福祉団体七五(四・四%)、生活学校団体七〇(四・一%)、その他の団体四九(二・九%)となっていた。この調査結果からわかるように、学習団体と子供・教育団体の伸びが著しいのである。その理由は前述したように、都及び区教育委員会の持続的な育成の結果である。

さて、「都地婦連」の平成六年三月現在の加盟団体は二十一団体で、二十三区では十七団体が加盟している。その中で、単位地域婦人会が十一、連合組織が五、その他が一となっている。比較的に自主性のある二つの婦人団体連合組織が地域婦人会を網羅することができなかったのは、多くの地域婦人会が行政側の主導によって結成された婦人団体または町会組織に吸収されてしまったからであると言えよう。その前者の代表的な例としては、各区に結成された婦人団体連絡協議会が取り上げられる。中野区婦人団体連絡協議会(昭和二十八年結成)に加盟していた昭和四十七年現在の三十六団体のなかで、二十二の団体は町会婦人部であった。また、渋谷区教育委員会の強い働き掛けで昭和三十五年に結成された渋谷区婦人団体連絡協議会の加盟団体三十八のうち、二十一団体は町会婦人部であった。後者の例としては、「台東区出張所管内町会婦人部連合会」を取り上げることができる。「台東区出張所管内町会婦人部連合会」は昭和三十八年十月二十四日に結成されたが、本会は台東区町会連合会の協力機関として台東区出張所管内町会連合会婦人部(または婦人会)をもって組織されたものである。

それから、目黒区の婦人会(町会婦人部を含む)の上部組織との系列関係をみると、地域婦人会の実情をよく知ることができる。目黒区には昭和三十六年三月現在、六六の婦人会があった。その中で、目黒区婦人団体協議会系列が一七団体、目黒区婦人団体連絡会系列が一四団体、目黒区地域婦人団体系列が一七団体、町会婦人部または防犯婦人部として上部団体を持たないのが一八団体であった。ところで、目黒区婦人団体協議会系列の目黒区原町「美容会」は昭和三十七年の東京都「地婦連」の会員団体になっていたが、目黒区地域婦人団体やその系列単位団

体は「地婦連」に加盟していなかった。一方、昭和四十二年に目黒区婦人団体協議会と目黒区婦人団体連絡会が合併して「目黒区婦人団体連合会」を結成するのである。また、目黒区には目黒区婦人学級連絡会が結成されたが、これは区教育委員会が組織したものであった。このような状況のもとで、平成六年三月現在、目黒区内の婦人会の中で「地婦連」に加盟しているのは皆無である。これは目黒区のコミュニティ形成事業と密接に絡んでいるが、詳しいことは第八章第五節で述べることにしたい。

前述した豊島区婦人団体協議会も昭和三十七年当時は「地婦連」の加盟団体であった。しかし、昭和五十五年頃には豊島区婦人協議会に十四団体しか残らず、平成六年三月現在は「地婦連」にも加盟していない。勿論、現在「地婦連」に加盟している豊島区内の婦人会は一つも無い。多くの婦人会が町会に吸収されてしまったからである。結成年月日が明らかではない品川区婦人団体連絡協議会の場合も、結成当時は四〇を数える婦人団体が入っていた。そして昭和三十四年当時は六一団体が名を連ねていたが、昭和六十二年頃になると十二団体に減少してしまっていた。しかも、その団体は町会婦人部が主要メンバーとなっているのである。品川区の婦人団体が勢力を拡大し得なかったのは、警察関係の母の会や文部省関係の婦人学級が多かったことも一つの原因であろうが、昭和六〇年以降区が町会・自治会の育成に本腰を入れたことも無縁ではない。

それでは、地域婦人会の衰退と婦人団体連合会からの離脱及び、婦人組織の多元化現象の原因について考えてみよう。その原因としては、多くの地域婦人会が行政側・町会側に収斂されてしまったことのほかに、世代交代による後継者問題や、婦人の社会進出が目立つようになったこと、地域婦人会の役員の組織と役職への固定化と類似団体への排他性の問題等を指摘することができる。特に、「婦人会が、町会を軽視し、一段と見下げる傾向がある」と。町会の婦人部と地域の婦人会は主体性も目的も違う」という町会婦人部の見解に対し、地域婦人会は婦人学級に対して「地域婦人会を軽視し、連帯制に欠け排他的になりやすい」というなど、婦人組織が互いに排他的である

ことは注目に値する。

さらに、昭和三十五年以降、各政党が政党系列の婦人組織の結成に乗り出したのも見逃せない。昭和三十五年十一月に自民党系列の「全日本婦人連盟」が、昭和三十六年四月に民社党系列の「日本婦人教室の会」が、昭和三十七年四月に社会党系列の「日本婦人会議」が、昭和三十七年十月に共産党系列の「新日本婦人の会」が、昭和四十三年十月に公明党系列の「主婦同盟」が、それぞれ結成されたのである。これらの政党系列婦人組織は地区組織を結成し、集票・宣伝機構として働くことになっていくのであった。

一方、昭和三十六年に発足した(社)「東京都新生活運動協会」が都の外郭団体として新生活運動を行っていくのだが、地域組織即ち「生活学校」が組織活動を活発に展開していくのは昭和四〇年以降のことである。「東京都新生活運動協会」は昭和四〇年に公害・消費をテーマとした「生活学校」(一〇校)を開設するほか、翌四十一年には四五校の「生活学校」(多摩地区を含む)を開設して生活関連の地域運動を展開していくのであった。昭和四十五年現在「生活学校」は二十三区内に九二(五つの自主運営校を含む)を数えていたが、当時の「生活学校」の代表者の中には地域婦人会会長、母の会会長、自主グループの代表などが名を連なっていた。ちなみに、平成五年現在二十三区には八三の「生活学校」があり、そのメンバーはPTAのOBが中心であるという。

婦人の教化と社会参加を活動主流とする地域婦人会の衰退の背景には、こういった社会構造の変化と婦人の欲求の多様化があったといえよう。地域婦人会が自主性を持つことは、その理念・組織・活動のみならず財政運営面でも独自性が要求されるのである。一方、町会・自治会等の婦人部は理念・組織・活動・財政の面で町会の普遍的要求に応じるだけで組織の存続が可能で、また外部の組織・機関・団体との関係においても柔軟性を持って対応することができるのである。

表(6-4) 自治会・町会役員の男女別人数(平成3年1月)
()内は%

	男 性	女 性	性別不明	合 計	前回調査(女性役員の割合)
会 長	377(93.1)	23(5.7)	5	405	6%
副会長	1,037(84.0)	181(14.7)	16	1,234	15%
一 般 役 員	会 計	485(66.3)	235(32.1)	732	29%
	書 記	142(57.5)	102(41.3)	247	24%
	会計監査	586(80.3)	128(17.5)	730	16%
	総 務	491(73.5)	171(25.6)	668	28%
	理 事	2,129(61.8)	1,089(31.6)	3,446	24%
	婦人部長	0(0)	356(100)	356	100%
	他の部長	1,545(79.7)	400(20.6)	1,945	28%
	班 長	2,860(48.9)	2,278(38.9)	5,851	42%
	相談役	13(32.5)	27(67.5)	40	8%
	その他	94(39.5)	144(60.5)	238	43%
	計	8,345(58.5)	4,930(34.6)	14,253	37%
	無回答	1,348(46.9)	768(26.7)	2,873	
合 計	11,107(59.2)	5,902(31.5)	1,756	18,765	33%

* 本設問では、記入のあった数字をそのまま集計したため会長の人数と団体数などに若干の矛盾がみられる。

注：この統計は416 団体、昭和59年の統計は480 団体のものを集計したものである。
前回調査とは、昭和59年の調査のことをいう。

出典：東京都生活文化局婦人青少年部『地域団体における男女の共同参加状況調査』
昭和60年2月、14頁
東京都生活文化局婦人青少年部『地域団体における男女の共同参加状況調査』
平成3年12月、21頁

第五節 町会・自治会婦人部と婦人役員

町会・自治会における婦人の存在及び役割に対する評価と期待はますます強まりつつある。また行政側としても、婦人の参加と活動によって町会の刷新を図り、町会が地域ボスの温床になることを牽制しようとしているのである。例えば、文京区大塚出張所管内町会連合会では、昭和五十九年六月「町会長と町会婦人代表との懇談会」を開催し、連合会婦人部創設を決定し、各町会長推薦の婦人代表を「大塚出張所管内町会連合会婦人連絡会」のメンバーとして登録するのであった。この措置が取られたのは、以前から区が町会連合会に婦人部が組織されることを念願し、昭和五十九年に入り区町会連合会常任理事会では婦人部組織づくりを協議しつつ、同年六月になって区町会連合会の常任理事会で文京区当局の依頼により各地区の婦人代表選出を決めたことによるものであった。

他方、町会・自治会またはその連合会にとっても、町会組織に婦人が参加することによって組織強化と機能増大の効果を期待することができるのである。

さて、昭和六十二年十二月に東京都生活文化局コミュニティ文化部がまとめた『町内会・自治会等の住民自治組織の実態に関する調査研究報告書』によると、町会・自治会等の婦人部を青年部とともに「町内会活動の原動力ともなりうる」専門部であると評価している。同報告書によると、二十三区全体でみると七六・二%の町会・自治会が婦人部を設置しているという。婦人部の活動としては、ごみ減量、廃品回収、清掃、交通安全指導、防災訓練、敬老、慶弔、スポーツ・レクリエーション、まつり、盆踊り、福祉・厚生・健康などの各種活動に及んでいる。勿論、すべての婦人部が以上のような活動を網羅的にを行っているわけではない。同報告書は婦人部の主な特徴のある活動として、○バザー、廃品回収 ○生活改善 ○母の会、子供会 ○料理教室、手芸講習会 ○消費者の会 ○給食サービス事業 ○婦人の防災活動、防犯指導員、消火コンクール、非行防止パトロール ○施設見学、老人慰

問、敬老活動 ○おむつの回収 ○婦人の地位向上の活動 ○登校時の交通安全 ○生活用品の購買斡旋 ○保険料の集金、などを取り上げている。^{3,4)}

町会婦人部活動の重要な部分を占めている、ごみ減量活動、廃品回収活動、地域清掃活動などは清掃事務所の各地区ごとに結成されている地区清掃協力会と東京都清掃協力会連合会と結び付いている。昭和五十九年十月に東京都清掃協力会連合会婦人部が結成されたが、平成五年五月現在二十三区には四十九の地区清掃協力会が、そのうち三十二の清掃協力会に婦人部が結成されている。そして各地区清掃協力会婦人部はそれぞれの地区内の町会婦人部員などによって構成されているのである。

それでは、町会・自治会の婦人役員についてみることにしよう。東京都が昭和五十九年と平成三年に実施した『地域団体における男女の共同参加状況調査』によると、町会・自治会役員の男女別人数は表6-14の通りである。これはサンプリングの数値であるので全体を語ることはできないが、婦人が町会・自治会の会長になっているのが六%前後、婦人が副会長になっているのが一五%前後、婦人が役員になっているのが三五%前後、そして婦人部長には一〇〇%婦人が就任しており、書記や班長の役職に婦人の割合が目立っている。また東京都生活文化局が平成三年にまとめた『コミュニティ団体の実態に関する調査研究報告書』も、「特に男性が中心であった町会や自治会などの伝統のある地域組織でも女性の優位が目立っている」と記している。町会・自治会が世帯主中心であることや、女性の社会進出が顕著になったことによって専業主婦が減りつつある状況の中で、町会・自治会の担い手を婦人が占めつつある現象は注目に値するところである。

註

- 1) 新生活協同体に関しては、高木鉦作氏の論文に詳しく論じられている。高木鉦作、町内会廃止と「新生活協同体の結成」(二)『国学院法学』第二十五卷第一号、八八～一〇六頁。
- 2) 東京都地域婦人団体連盟『都地婦連三十年のあゆみ』昭和五十三年、一八頁。
- 3) 東京都立大学学術研究会編『目黒区史』昭和三十六年、一一五六頁。
- 4) 豊島区史編纂委員会『豊島区史』通史編三、平成四年三月、一三〇～一三七頁。
- 5) (社)東京母の会連合会『二十年を顧みて』昭和四十三年三月、四六～四七頁。
- 6) 「上り屋敷婦人会」は昭和二十三年二月三日に結成され、旧町会時代の婦人部長が婦人会長となった。豊島区史編纂委員会『豊島区史』資料編五、平成元年、三二七～三三三頁。
- 7) 東京都自治振興会『町会』昭和三十四年五月号、三六頁。『町会』昭和三十四年九月号、四三頁。
- 8) 『町会』第一卷第三号、昭和三十一年十二月号、二三頁。奥むめお氏は、戦前から職業婦人の地位向上運動を展開し、昭和十六年には大政翼賛会に参加した。戦後、昭和二十二年四月の衆議院議員選挙に出馬・当選、昭和二十三年九月に主婦連合会を結成して会長に就任した。
- 9) 『町会』第二卷第一号、昭和三十二年一月号、四〇頁。
- 10) 文京区町会連合会編『三十年のあゆみ』(創立三十周年記念誌)昭和六十一年、二二四～二二五頁、二八〇頁、二八二頁。
- 11) 前掲『都地婦連三十年のあゆみ』、一四〇頁。
- 12) 池袋婦人会創立三十周年記念誌『躍進三十年』昭和五十五年、東京母の会連合会『東京母の会十年を顧みて』

昭和三十五年、東京母の会連合会『東京母の会二十周年を顧みて』昭和四十三年、参照。(社)東京都新生活運動協会『東京の新生活運動』一九六二年、三二―五二頁。東京都新生活運動協議会、昭和三十五年度『東京都新生活運動指定地区事業実績報告書』、一〇三―一〇四頁。しかし、池袋婦人会も役員の高齢化や若い世代の婦人会離れで全盛期の活気は失っている。

- 13 (社)東京都新生活運動協会『新生活運動の手引き』77の質問、昭和四十一年三月によると、「新生活運動の組織は、町会・自治会・婦人団体・PTA・青少年団体・さらに新生活運動の中から育ってきた実践地区等の各種民間団体が中核となり、関係機関、たとえば区市町村の役場・警察署・消防署・保健所・清掃事務所などが協力する体制のもとに構成されている例が多い」(四〇頁)、「一般に地域活動は、町会・婦人団体・PTA等が母体となっています」(四二頁)ことを明らかにしている。また、「新生活運動は、地域の町会・自治会・婦人会・PTAなどとの関連を、どのように考えればよいでしょうか」との質問を仮定して、次のように回答していた。

「新生活運動は、ひとりびとりが自分だけの考えで実行していけばよいという運動ではありません。自分の考えや悩みを解決し、実行していくためには、多くの人々と話し合い考えあって、その中で生まれた創意や工夫を集団の運動として押し進めていくことがぜひ必要です。

新生活運動がとりあげている課題は、地域の生活を改善することに直接結びついているものです。したがって、地域につくられている町会・自治会・婦人会・PTA・青年団体・少年団体などの目的と異なるはずはありません。ですから、町を明るくし、生活を豊かにする新生活運動の目標が、これらの団体の中でも話しあわれ、協力して推進されることによって、すばらしい成果が期待できるものと考えられます」(四四―四五頁)

- 14 『町会』第二巻第四号、昭和三十二年五月号、一三頁。

- 15 『町会』第二巻第四号、昭和三十二年五月号、二六頁。

- 16 『町会』昭和三十三年四月号、四四頁。

- 17 『町会』昭和三十三年十一月号、六〇頁。

- 18 『町会』昭和三十四年一月号、四二頁。『町会』昭和三十四年十月号、二三頁。

- 19 東京都新生活運動協議会、昭和三十五年度『東京都新生活運動指定地区事業実績報告書』、三一頁。

- 20 東京都教育庁総務部調査課『社会教育団体調査』昭和三十二年三月。

- 21 東京都教育庁『昭和三十二年度婦人教育事業調査』昭和三十三年八月。

- 22 「東京都目黒区教育委員会事務局組織規則」(昭和五十三年三月二十八日、教育委員会規則第四号。最新改正平成五年三月三〇日)第十一条によると、社会教育部社会教育課社会教育係の事務分掌項目に、○社会教育に係る学級講座および講習会等に関する事、○社会教育関係団体育成に関する事、○社会教育指導者の養成に関する事、○新生活運動に関する事、○社会教育関係団体の登録に関する事、○社会教育推進活動に関する事、等々となっている。また、港区と江戸川区の教育委員会事務局処務規程によると、社会教育課社会教育係の事務分掌に「新生活運動に関する事」が盛り込まれている。縦割り行政は一般行政分野に限らず、地区における社会教育現場においても行なわれていたことがわかる。

- 23 東京都教育委員会『昭和三十三年度東京都婦人団体名簿』婦人教育研究所、東京都教育委員会『昭和三十四年度東京都婦人団体名簿』婦人教育研究所。昭和三十四年の婦人団体数が前回調査より減ったのは、日赤奉仕団の数が除かれたからである。

- 24 東京都教育委員会『東京都婦人団体名簿』一九六三年、三頁。

- 25 しかし、ほぼ同じ時期に調査された別の資料によると、昭和五十五年七月一日現在二十三区には二、二二八の

単位婦人団体があることを示している。東京都教育庁社会教育部『昭和五十五年度社会教育関係団体調査結果概要』昭和五十五年、一一～一二頁。このように生活文化局と教育庁の統計数値が異なるのは、縦割り行政と、それぞれの部局が婦人団体へのそれぞれの基準をもっているためであると言える。

26) 東京都生活文化局婦人青少年部『婦人団体活動状況調査報告書』昭和五十六年三月、五～六頁。しかし、婦人組織を東京都の婦人団体区分方式とは別に成立過程や所属系列別に区分すれば、警察系列、教育委員会系列、政党系列、町会系列、都の外郭団体系列、自主組織などに分けることができる。だが、婦人団体の相当数は町会を土台にしていて、日常生活と結びつく婦人活動の多くは町会等を中心に行われている。

27) 中野区民生活史編纂委員会編『中野区民生活史』第三卷、三五六頁。

28) 渋谷区議会『渋谷区議会史』、九四二頁。

29) 台東区役所『台東区史』四七九頁。

30) 前掲『目黒区史』昭和三十六年、一一五五～一一五六頁。

31) 本間康平氏は雑誌『社会教育』一九六四年十二月号に寄せた論文「地域住民組織」―町内会・部落会の歴史的背景―の中で、「昭和二十七年一〇月町内会・部落会の禁止、解散令の失効とともに、政府、行政当局は、官僚制支配の完徹をめざして、町内会・部落会の再編成をめぐって、直接、間接に指導、勸奨をおこない、着々とその成果をあげたのである。」

そのため、民主化の進行の過程で地域社会内に形成された多元的な機能集団は、実質的に無力化させられるか、あるいは行政官庁の出先機関化させられ、それが町内会・部落会という地縁的な包括的な組織に結合されていくのである」、と述べた。しかし東京の特別区の場合は、都教育庁または各区教育委員会並びに(社)東京都新生活運動協会が社会教育のための婦人組織の養成に積極的に対応していた。にもかかわらず、社会教育関係団体が

活性化されなかったのは、団体の運営と活動が上意下達式に固執しすぎたからであったのである。また、総理府や文部省の社会教育方針では多元的な機能集団と同様に町会・自治会も、縦割りの社会教育対象団体として認めていたことに注目しなければならない。

32) 『町会』昭和三十七年八月号、九頁。『豊島新聞』昭和三十八年六月十八日付け、参照。

33) 文京区町会連合会編『三十年のあゆみ』(創立三十周年記念誌)昭和六十一年、一三六頁。文京区には九つの出張所毎にそれぞれ管内(地区)町会連合会が組織されている。従って、各地区町会連合会すべてが町会連合会婦人連絡会メンバーを登録させていたと受け止められる。

34) 東京都生活文化局コミュニティ文化部『町内会・自治会等の住民自治組織の実態に関する調査研究報告書』昭和六十二年、三〇～三三頁。この『報告書』は、昭和六十年と六十一年にかけて二十三区の四、一三七町会・自治会にアンケート調査したもので、三、〇三一の町会・自治会から回答(七一・五%)を得たものである。

35) 東京都生活文化局コミュニティ文化部振興計画室『コミュニティ団体の実態に関する調査研究報告書』平成三年、四頁、一五頁。

第七章 外国人住民と町会・自治会

第一節 外国人住民の条件・権利・義務及び永住者・非永住者の区分 — 法律的な観点から —

地方自治法第一〇条第一項によると、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする」と定められている。また同法同条第二項は、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」と定められている。

それでは、外国人住民はどのような条件のもとで、どのような権利を有し、どのような義務を負っているのか、等々について見ることにしたい。

外国人登録法に基づいて当該市町村に外国人登録をした外国人は、すべて当該市町村の住民である。従って、特別区内の各区役所に登録をした外国人は当該区の住民（以下「外国人住民」という）となるのである。ところで、外国人住民は実定法上、衆議院議員及び参議院議員の選挙権被選挙権は勿論、普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権被選挙権は持たないことになっている。

それから、外国人住民の政治的権利を制限している日本の法律がある。それは、昭和四十二年八月に改正された「住居表示に関する法律」である。この改正「住居表示に関する法律」第五条の二第二項によると、市町村長が、町もしくは字の区域の新設もしくは廃止、または町もしくは字の区域もしくはその名称の変更にあたり、その案を公示した時、当該「案に係る町又は字の区域内に住所を有する者で市町村の議会の議員及び長の選挙権を有するものは、その案に異議があるときは、政令の定めるところにより、市町村長に対し、公示の日から三十日を経過する

日までに、その五十人以上の連署をもって、理由を附して、その案に対する変更の請求をすることができる」とされている。この法律条項は年齢満二十歳未満の日本人に該当するものであると解釈することができなくもないが、外国人住民の政治的権利を差別・制限するものであるとも言える。というのは、外国人住民は日本人ではないため、当該外国人住民が永住者であるうが非永住者であるうが、市町村の議会の議員及び長の選挙権を有していないからである。ただし、最高裁は平成七年二月二十八日、「憲法は、国内永住者など自治体と密接な関係を持つ外国人に、法律で地方選挙の選挙権を与えることを禁じているとはいえない」、「地方選挙は、憲法上、首長や議員を選ぶ権利を与えることが可能で、あとは立法の問題」であると判決したことから、外国人住民が地方選挙に参加する権利を保障する法律が制定されたあとは、「住居表示に関する法律」が「外国人住民の政治的権利を差別・制限するものである」という論議はなくなるであろう。

一方、所得税法第五条第一項は「居住者は、この法律により、所得税を納める義務がある」と定め、その居住者とは「国内に住所を有し、又は現在まで引き続いて一年以上居所を有する個人をいう」のである。また、所得税法は非永住者という用語について、「居住者のうち、国内に永住する意思がなく、かつ、現在まで引き続いて五年以下の期間国内に住所又は居所を有する個人を言う」と定義している。従って、日本国内に住所を有する外国人住民は法律に定めるところにより、所得税をはじめ諸税を納めなければならないのである。

さて、外国人住民と言えども、非永住者と永住者の区分があって、永住者も一般永住者と特別永住者が存在することに注目しなければならない。日本の国籍法は帰化に関する規定を定めていて、帰化する意思はなく、日本国内に永住する意思があって、一定の条件のもとで永住許可を申請し、審査と許可を得た外国人住民は永住者になれるのである。この永住許可に関して、出入国管理及び難民認定法は次のように定めている。

法第二三条第一項：在留資格を変更しようとする外国人で永住者の在留資格への変更を希望するものは、法務省

令で定める手続により、法務大臣に対し永住許可を申請しなければならない。

法第三二条第二項：前項の申請があつた場合には、法務大臣は、その者が次の各号に適合し、かつ、その者の永住が日本国の利益に合すると認めたとときに限り、これを許可することができる。ただし、その者が日本人、永住許可を受けている者又は日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（以下「平和条約国籍離脱者等入管特例法」という）に定める特別永住者の配偶者又は子である場合においては、次の各号に適合することを要しない。

一、素行が善良であること

二、独立の生計を営むに足りる資産又は技能を有すること

日本法務省関係者の非公式的なコメントによると、日本人と結婚した場合には五年以上日本に居住し、かつ、条件を満たしているならば永住許可が得られるが、普通の外国人が永住許可を得るためには最低二十年の在日居住が必要という。このように永住者になるには相当厳しい審査が待っているのである。それでは、特別永住者とはどういうものであるか。

「平和条約国籍離脱者等入管特例法」³（平成三年五月十日公布、法律第七十一号）によると、昭和二十年九月二日以前から引き続き日本に在留する者、またはその直系子孫（現在は孫まで）で現に日本に在留している者が特別永住者となるのである。それから、「平和条約国籍離脱者」の子孫として出生する者は特別永住者申請をし、法務大臣はこれを許可することになっている。これには在日韓国・朝鮮人と台湾人が事実上対象となる。

ところで、永住者（一般永住者と特別永住者）を普通「定住外国人」と称し、非永住者である外国人住民とは区分されているのが現実である。しかし、永住者といっても、非永住者との区分は法律的なものに過ぎず、政治的権利を巡っては両者の区別はない。もしあるとすれば、義務のところで区別されるのである。即ち、所得税法上の課

税所得の範囲⁴が非永住者と永住者とは異なるのである。

従って、本論文では永住者と非永住者の区別はせず、一般論として両者を外国人住民としたい。その理由は、特別永住者に関する法律が日常生活の中で特別永住者を優遇もしなければ差別もしないからである。ただし、永住者（以下、「定住外国人」という）が当該地域で築いてきた有形無形の財産、そして彼等が日常生活の中で享受する権利と義務は認めることにする。

第二節 特別区の外国人住民と町会・自治会との関係

特別区に居住する外国人も当該区の住民であることについては前述した通りである。ところで、外国人住民といっても、住民になったばかりの外国人もいれば、当該地区に長年にわたって生活し、地域住民との交流も深く、地域団体にも加入して活発な活動をする外国人もいるわけである。それでは、ここで戦後の東京都区部における外国人住民の数の変化について簡単に紹介することにした。

戦前から東京に居住していた在日朝鮮人を含む多くの外国人（当時は、外国人・外地人）の大半は、終戦後も引き続き東京に在住するようになった。そしてその在日朝鮮人、中国人、台湾人等の大半は本国に帰国するのを断念していた。

終戦直後における東京都内在住の外国人数を示す資料は見当たらないが、昭和三十年十一月末現在及び平成四年十二月現在の国籍別外国人登録者数は表7-1の通りである。ここで、表7-1を分析してみよう。

まず外国人住民の内訳を考えると、戦前からの居住者とその家族及びその子孫、外交官とその家族、商社・ビジネス関係者とその家族、留学生とその家族、宣教師とその家族、日本人と結婚した外国人、等々であろう。これを裏づけるように、昭和三十年頃の外国人登録者をみると、韓国・朝鮮籍の人が全体の六九%を占めており、中国籍の人まで合わせると、全体の約八八%を韓国・朝鮮・中国籍の人が占めていた。即ち、昭和三十年当時の外国人の大半は戦前から東京に居住していた在日朝鮮人・台湾人等だったのである。そして昭和四十二年までは韓国及び朝鮮、中国、アメリカ、イギリス、フィリピン、タイ人を除くその他の国の人の数がアメリカ人の数より少なかったものであった。昭和五十七年頃までは外国人登録者数が着実に伸びていたこと以外に、特に注目すべきところはない。ただし、昭和四十七年から中国籍の登録者数が著しく減少していくが、これは昭和四十七年九月二十九日に

表(7-1) 特別区の国籍別外国人登録者現況

国籍/年度	S30.12	S34.12	S38.12	S42.12	S46.12	S50.12	S54.12	S55.12	S56.12	S57.12
韓国・朝鮮	45,158	56,206	55,516	58,022	60,049	61,077	60,834	60,751	61,524	61,911
中国	12,242	12,358	13,535	14,023	14,185	12,405	12,633	13,404	14,351	15,655
アメリカ	4,091	4,112	5,423	5,817	6,163	6,817	6,962	7,398	8,053	8,814
イギリス	668	557	931	954	1,417	1,947	2,321	2,396	2,526	2,702
フィリピン	186	213	201	447			923	1,165	1,327	1,468
タイ				349			458	465	513	589
その他	3,175	3,232	4,878	5,557	8,671	11,245	10,688	10,855	11,321	11,863
合計	65,540	76,678	80,484	85,169	90,485	93,491	94,819	96,434	99,615	103,002

国籍/年度	S58.12	S59.12	S60.12	S61.12	S62.12	S63.12	H 1.12	H 2.12	H 3.12	H 4.12
韓国・朝鮮	63,317	65,877	67,263	68,533	70,128	73,079	75,814	78,073	81,705	81,874
中国	17,567	20,190	23,574	28,205	35,427	57,225	56,637	55,992	61,363	68,883
アメリカ	9,519	10,854	11,158	11,507	11,708	12,001	12,481	13,053	14,602	14,355
イギリス	2,930	3,458	3,604	4,057	4,425	4,586	4,851	5,110	6,005	5,915
フィリピン	1,633	2,317	3,020	4,518	6,708	9,239	9,398	10,863	12,906	13,146
タイ	704	845	925	1,082	1,280	1,497	1,619	1,777	2,193	2,535
その他	13,013	15,009	15,860	17,279	18,739	20,745	23,057	25,275	34,312	37,189
合計	108,683	118,550	125,404	135,181	148,415	178,372	183,857	190,143	213,086	223,897

出典：各回『東京都統計年鑑』東京都、東京都総務局行政部指導課『東京における外国人登録者数統計』（昭和53～昭和63）、東京都総務局行政部指導課「主要10か国外国人登録者数集計表」等より作成
注：フィリピンとタイの空白となっているところはその他の国の統計に含まれている。

行われた日中国交正常化のための「日本国政府と中華人民共和国政府の共同声明」と、その日の深夜にとられた中華民国政府（台湾当局）の日本との外交関係断絶措置の影響と思われる。中国籍の外国人登録者数は昭和四十七年末に一二、三九三人、昭和四十八年末に一一、七九五人、昭和四十九年末に一一、八九九人、昭和五十年末に一二、四〇五人、昭和五十一年末に一一、五八七人、昭和五十二年末に一一、八六三人、昭和五十三年末に一二、一〇四人となっていて、昭和四十六年の水準に戻るには十年の年月を要していた。日本政府は台湾籍と中国籍とを区別していないのでその明確な区分はできないが、昭和四十七年当時までは戦前から東京に居住していた台湾人が圧倒的に多く、中国本土の中国人は昭和四十七年以降から東京の外国人住民になり始めたを受け止められるのである。

ところで、昭和五十八年から昭和六十三年までの五十六年の間に中国籍、韓国籍、フィリピン籍、その他の国籍の登録者数が急激に増加した。特に中国籍の登録者数の増加が目立つが、昭和六十三年末の登録者数はその五年前の登録者数の三倍になる勢いであった。フィリピン籍の登録者数も同期間に五倍以上の増加を見せていたし、韓国籍やその他の国籍の登録者数も増加していたが、中国籍の登録者数の増加ぶりには及ばなかった。また、平成四年末の韓国・朝鮮籍の登録者数は昭和三十年当時の登録者数の二倍にも達していないし、終戦以降は新しく北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）から入国し外国人住民として登録した者はいないことになっている。

以上の事情から、次のことが結論として得られる。

- 一、特別区に外国人として登録している外国人住民は戦前から東京に居住していた者及びその家族と、戦後に入国して外国人住民となった者に区分される。
- 二、東京都特別区の外国人登録者は戦前からの居住者とその家族の自然増加または自然減少を勘案しても、その多くは昭和五十七年以降からの入国・登録者であると判断される。
- 三、戦前から居住してきた韓国・朝鮮籍の人及びその家族を除く、中国籍・フィリピン籍・その他の国籍の大

半と韓国籍の一部外国人住民は居住歴が長くても十年未満である。

四、特別区の外国人住民の約七割は韓国・朝鮮籍と中国籍が占めている。

さて、表7-2を参照されたい。外国人住民が特に多く居住している区は新宿区、足立区、豊島区、世田谷区、大田区、港区、中野区、杉並区、板橋区、練馬区、江戸川区である。この数値は区役所に届け出をした、いわゆる登録人口である。それでは、外国人住民は町会・自治会をどう考えているだろうか。

外国人住民となった人々がそのまま当該地域に住み着くとは限らない。即ち、当該地区に居住するのが永住の目的でなく、留学、出稼ぎ、外交関係、ビジネス関係等であれば、彼らはいずれ本国に帰国することになる。また多くの外国人住民は本国で慣れた生活習慣等を変えることが難しく、自

表（7-2）外国人登録現況から見る各区分別状況

区 分 区	昭和30年12月現在					平成6年6月現在				
	韓・朝	中 国	フィリ	その他	総 数	韓・朝	中 国	フィリ	その他	総 数
千代田	576	589	446	426	2,037	333	252	167	473	1,225
中央	512	474	42	38	1,066	277	315	87	376	1,055
中 港	1,374	1,341	669	684	4,068	2,158	1,282	3,028	4,729	11,197
新宿	1,908	1,065	349	319	3,641	7,208	6,560	607	3,745	18,120
文京	1,105	446	89	116	1,756	2,090	1,732	255	1,192	5,269
台東	3,390	385	12	26	3,813	3,085	957	94	1,049	5,185
墨田	2,160	221	13	0	2,394	2,279	1,196	58	1,630	5,163
江東	1,948	111	3	14	2,076	4,018	2,321	119	1,913	8,371
品川	2,290	783	263	273	3,609	2,725	2,552	590	2,753	8,620
目黒	1,275	710	333	365	2,683	1,603	1,623	1,076	2,808	7,110
大田	4,164	1,031	345	388	5,928	4,468	3,056	570	4,077	12,171
世田	1,940	1,047	498	388	3,873	4,146	2,792	1,775	4,791	13,504
渋谷	1,219	918	544	492	3,173	1,916	1,728	1,742	3,453	8,839
中野	1,463	690	87	83	2,323	3,212	5,568	399	2,223	11,402
杉並	1,482	967	200	189	2,838	3,284	4,715	810	2,611	11,420
豊島	1,384	425	61	60	1,930	3,123	8,551	332	3,218	15,224
北	1,404	248	24	51	1,727	3,170	4,512	124	1,873	9,679
荒川	5,157	136	15	8	5,316	6,356	1,414	63	1,321	9,154
板橋	1,644	152	33	36	1,865	3,038	4,793	285	3,394	11,510
練馬	714	101	46	69	930	3,479	3,457	511	2,773	10,220
足立	4,074	108	5	4	4,191	9,045	3,138	135	3,282	15,600
葛飾	2,818	219	3	14	3,054	3,808	2,143	90	1,580	7,621
江戸川	1,157	75	11	6	1,249	4,698	3,613	142	3,378	11,831
合 計	45,158	12,242	4,091	4,049	65,540	79,519	68,270	13,059	58,642	219,490

出典：第7回『東京都統計年鑑』東京都、東京都総務局行政部指導課資料

己中心的な暮らし方をする。言い換えると、彼らには地域における地縁が乏しく、かつ制限され、土着意識が形成され得ないのである。そしてそれが彼らの意識の中にある、彼らは、自らが地区の構成主体であることも、地域の共通の目標を持つことも、自らの役割と連帯感を認識することも実感しない例外的な住民として存在するのである。しかし、戦前から、または長年にわたって地域に居住し、時間的にも空間的にも日常生活が地域に密着せざるを得ない外国人住民も大勢いることにも注意しなければならない。また町会・自治会も、このような二層構造の外国人住民を、日常の生活と近隣関係の中で区別していくのである。さらに、現に永住しており、これから永住する意思があっても、町会・自治会に加入するかどうかは本人の意志に係る問題である。従って、新宿区や豊島区や港区に多くの外国人住民が居住していても、彼らすべてを町会・自治会と結びつけて論究しようとしても無理である。ただし、定住外国人として当該地区に生活拠点を築いている在日韓国・朝鮮人または台湾人の中には町会・自治会に加入し（勿論、町会費だけを払っているケースが多いが）、また町会・自治会の役員になっているケースも多く見られる。現在においても特別区内では、かつて朝鮮籍であって日本に帰化した人が町会長となっているケースさえある。

それで、私は現場での事例を確認するため幾つかの地区を選定して直接調査してみることにした。ただし、新宿区や豊島区での事例については社会学的観点からの研究報告等があるので、私はそれ以外の地域を対象にした。

第三節 事例Ⅰ、江東区塩浜二丁目塩浜東町会及び枝川一丁目町会と外国人住民との関係

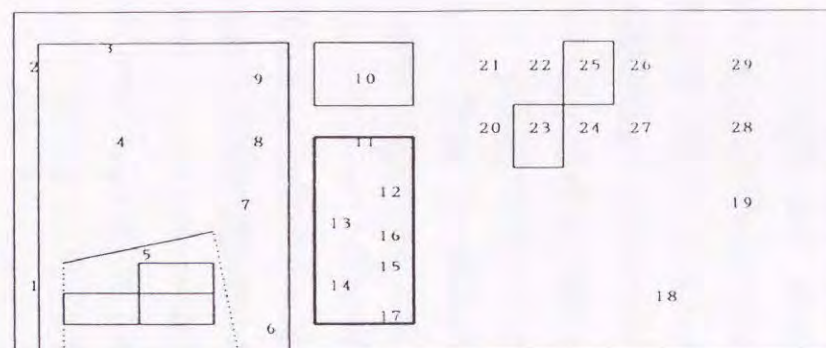
（塩浜二丁目塩浜東町会）

塩浜二丁目には平成六年一月一日現在、一、九二三世帯・四、五六〇人の日本人と数百人と推定される外国人住民が居住している。そして塩浜二丁目には平成六年七月現在、八つの町会・自治会が結成されている。この八つの町会・自治会の会員数を合わせると、一、六二五世帯である。即ち、塩浜二目に居住する世帯の八四％は町会・自治会に加入していることとなる。

塩浜二丁目は大正一〇年に埋立が完成し、翌年に塩崎町と命名された。塩崎町に民家が建ったのは震災後二、三年が過ぎたからであるという。ところで、昭和四十三年四月の住居表示事業によって、隣りの浜園町と合併され塩浜二丁目となったのである。その住居表示事業の直前である昭和四十三年一月時点で、七三三世帯が居住していたから、単純に世帯数だけで見るとこの二十五年の間それほど変わっていないとも言える。もう一つ、昭和四十二年二月現在、（当時）塩崎町には塩崎町協力会（会員数一四〇）、日の出荘自治会（会員数八〇）、塩崎住宅睦町会（会員数五六）が結成されていた。これらの町会・自治会の会員数で見ると、当時の居住世帯の一六％のみが町会・自治会に加入していたことがわかる。

さて、現在の塩浜二丁目の居住条件は昭和四十三年以来大きく変わっている。昭和四十二年に塩浜二丁目一〇番のところに塩浜二丁目アパート、昭和四十六年には五番のところに塩浜二丁目第二アパート、昭和五十一年には二十五番のところに塩浜二丁目第三アパート、そして昭和五十八年と平成元年には五番のところに汐浜サンハイツとニューライフマンション木場、平成四年には二十三番のところに塩浜郵政宿舎という集合住宅が次々と建てられるのであった。これらの大型集合住宅だけでも一千世帯に及んでおり、その他小規模のアパートまで合わせると、約

図(7-1) 塩浜2丁目の町会・自治会区域図



- | | |
|------------------|------------------|
| 塩浜2丁目町会 | : 2丁目1番から9番まで |
| ○塩浜東町会 | : 2丁目11番から17番まで |
| 塩浜自治会 | : 2丁目10番都営塩浜アパート |
| 汐浜サンハイツ自治会 | : 2丁目5番汐浜サンハイツ |
| 都営塩浜第二アパート自治会 | : 2丁目5番都営第二アパート |
| ニューライフマンション木場自治会 | : "ニューライフマンション木場 |
| 睦第三自治会 | : 2丁目25番都営第三アパート |
| 塩浜郵政宿舎自治会 | : 2丁目23番塩浜郵政宿舎 |

二千世帯が集合住宅に居住しているのである。その結果、平成六年七月現在塩浜二丁目には図7-1のように町会等が結成されている。

ところで、塩浜東町会に注目してほしい。塩浜東町会は塩崎住宅睦町会を受け継ぐもので、塩浜二丁目11番から17番まで(図の太い線の部分)を区域としている。当該区域は高層住宅はなく、運送会社、サービス業を営む事務所つき住宅、二階から五階建てのアパートと一般住宅が混在している住宅地である。平成六年現在、当該区域には約四八〇世帯が居住しており、塩浜東町会に加入している世帯はおおよそ三九〇世帯である。その中には、四〇余りの法人会員(会社)も含まれている。

この塩浜二丁目11番から17番一帯には戦前から多くの韓国籍・朝鮮籍の人が居住していた。当地に居住している韓国籍の長老の話によると、三〇年前まではこの一帯に日本人はあまり住んでいなかったという。私の聞き取り調査によると、平成六年七月現在塩浜二丁目11番から17番一帯には約二〇〇世帯の外国人世帯が居住しているという。勿論、この外国人世帯の大部分は韓国籍・朝鮮

籍の住民である。塩浜東町会の複数の役員及び当地に居住している朝鮮人長老の証言によると、韓国籍の定住者が八〇乃至一〇〇世帯、朝鮮籍の定住者が約三十五世帯(合計、約一三〇世帯)であるという。その他、出稼ぎの人や新しく移入してきた韓国籍の外国人住民が相当居住している。韓国籍・朝鮮籍の定住者たちはそれぞれ、「在日本大韓民国居留民団東京江東支部塩浜分団」(以下「民団塩浜分団」という。)&「在日本朝鮮人総連合会東京都中央・江東支部塩浜分会」(以下「総連塩浜分会」という。)&の組織をもっている。彼らはそれぞれ独立した建物に事務所を構えており、緊密な相互関係を維持するほか、組織を中心に相互扶助活動等を行っている。しかし、彼らの主な活動は民族的同質性を求める分野に限られ、日常生活の中で地域の共通の目標を達成するためとか、行政側との折衝のための機能は果たしていない。

さて、塩浜東町会では会員になる条件として国籍は問わない。現在、韓国籍の人も朝鮮籍の人も町会に加入しており、韓国籍の人は町会の二十三の役員中七つの役員を占めていることからわかるように積極的に活動している。ただし、朝鮮籍の人は最近活動を控えている。町会役員の話によると、町会としては朝鮮籍の方の会合やイベントに誠意を送り、仲良くやって行こうと努力しているので再び活動に加わるだろうという。

定住外国人が多く居住し、かつ長年に渡って共同生活ができる環境であるがゆえに可能であったと判断されるが、特別区の中で、塩浜東町会の如く日本人住民と外国人住民が町会で役員構成から町会活動まで仲良くやっているところは、私の知る限り極めて希である。しかし最近、外国人が移入してきたことによって、深夜に公園で寝込んだりするケースがあって町会役員たちが不安を感じるようなことが起きているという。いずれにせよ、塩浜東町会には集団で居住する定住外国人が加入・活動しているし、町会が江東区の地域防災組織である「災害協力隊」になっていることから、有事の時にも大きな混乱は起こらないと思われる。

(枝川一丁目町会)

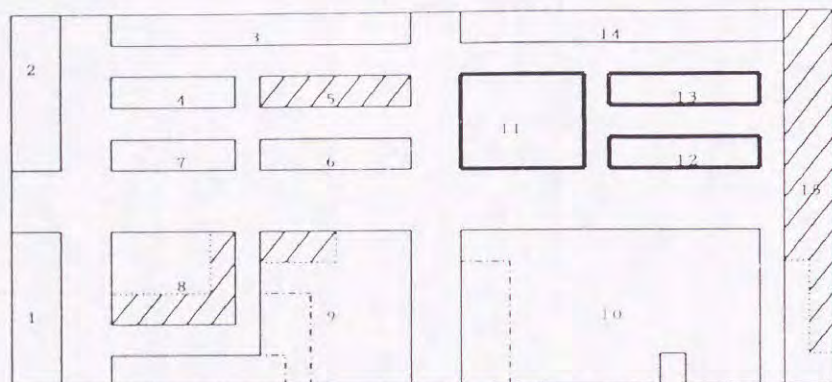
枝川一丁目には平成六年一月一日現在、一、〇四三世帯・二、六六〇人の日本人と数百人の外国人住民が居住している。そしてこの枝川一丁目には五つの町会・自治会が結成されている。ところが、区役所及び出張所では二つの町会・自治会(枝川一丁目町会・都営枝川一丁目住宅自治会)しか把握しておらず、警察側はその一つしか把握していないのである。

枝川一丁目は大正四年九月から埋立工事を始め昭和三年三月に完成し、翌年四月から深川枝川町一丁目と同枝川町二丁目と命名されたことを起源とする。昭和四十三年四月の住居表示事業によって、枝川町二丁目は枝川二丁目と枝川三丁目と分割されるが、枝川町一丁目はそのまま枝川一丁目となった。その住居表示事業の直前である昭和四十三年一月現在、枝川町一丁目には五九七世帯が居住していた。当時、枝川町一丁目には枝川町一丁目全域を区域とする枝川町一丁目協力会(昭和四十二年二月現在、会員数一九八)という行政末端住民組織が結成されていた。即ち、当時の枝川町一丁目に居住していた世帯の約七割は協力会に加入していなかったわけである。

さて、図7-2を参照されたい。枝川一丁目は戦前から朝鮮人町として知られ、昭和十六年当時東京市が二十三棟からなる二三〇戸の簡易住宅を建設し掘立て小屋に居住していた朝鮮人に分譲したことによって、敗戦直前である昭和十九年十一月時点では二二七戸・一、二七二人の朝鮮人が居住する大規模の朝鮮人町になっていた。そして戦前には枝川町一丁目町会長は朝鮮人町会長であった。戦後、枝川町一丁目町会は解散され、町会復活と同時に枝川町一丁目協力会として生れ変わった。それを受け継ぐのが今の枝川一丁目町会である。昭和四十二年当時枝川町一丁目の居住者の大半は協力会に加入していなかったが、協力会に加入していなかった居住者の大半は朝鮮籍・韓国籍の定住者であった。

その後、昭和四十七年に枝川一丁目五番に枝川一丁目アパート(二〇二戸)が建てられ、入居者による「都営枝

図(7-2) 枝川1丁目の町会・自治会区域図



- 枝川1丁目町会 : 1丁目全域、但し11番から13番を除く
- 枝川1丁目住宅自治会 : 1丁目5番都営1丁目住宅
- 木場南スカイハイツ自治会 : 1丁目15番木場南スカイハイツ
- 第2アパート自治会 : 1丁目9番都営第2アパート17号棟
- 枝川あさなぎ自治会 : 1丁目8番都営第2アパート15号棟

川一丁目住宅自治会」が結成された。さらに昭和五十七年には枝川一丁目一五番に木場南スカイハイツ(三四六戸)が建てられ、翌年に入居者による「木場南スカイハイツ自治会」が結成されるのであった。引き続き平成二年、枝川一丁目九番に第2アパート(六八戸)が建てられ、翌年に入居者による「第2アパート自治会」が結成された。また、平成四年には枝川一丁目八番に第2アパート15棟(二三〇戸)が建てられ、翌年に入居者による「枝川あさなぎ自治会」が結成されるのであった。こうやって枝川一丁目区域に五つの町会・自治会ができ、枝川一丁目町会を除いて、それぞれの自治会は順調に運営されている。ちなみに、当該地区の九番と一〇番の土地には都営住宅が建設される予定になっているので、入居が始まるとまた二つの自治会が結成されることになる。

問題は枝川一丁目町会とその区域に居住している定住朝鮮籍・韓国籍住民との関係である。町会自ら、定住朝鮮籍韓国籍住民の密集地区である11番から13番を町会区域から除外しているのである。枝川一丁目五番、八番、九番、一五番の高層住宅住民を除いた場合、住民の数からすると11

番から13番に居住する住民が当該地区の他の番地に居住する住民より圧倒的に多い。にもかかわらず、彼等は町会から疎外されているのである。

当該地区に居住する韓国籍住民の証言によると、現在、11番から13番には約一二〇世帯・約五〇〇人の朝鮮籍・韓国籍の人が居住しているという。韓国籍住民によると、当該地区に居住する朝鮮籍・韓国籍の人は殆ど町会に入っていないという。その理由について聞いたところ、長老は「自然にそうってしまった」と説明してくれるのであった。とすると、当該地区ではマジョリティーの地位に立つ彼らが、町会を地域における共通目的を追求する機構または組織体として認めていないか、もしくはその必要性を積極的に感じていないかのどちらかであろう。それでは彼らは、日常生活の中で共通の目標を達成する組織をもっているだろうか。

枝川一丁目には定住朝鮮籍・韓国籍住民が多いのは既に述べたが、当該地区では朝鮮籍の人が韓国籍の人より多く組織的にもっとりしている。即ち、朝鮮籍の人は「総連枝川分会」を、そして韓国籍の人は「民団枝川分団」組織をもっている。彼らはそれぞれ独立した建物に事務所を構えており、緊密な相互連帯を維持するほか、組織を中心に相互扶助活動等を行なっている。しかし、「民団枝川分団」の活動は民族的同質性を求める分野に限られている反面、「総連枝川分会」側の活動は民族教育・民族学校運営^{とく}のほか、組織活動等に至るまで幅広い。「総連枝川分会」側の立場からすると、日常生活の中で彼らの組織体の共通の目標を達成するための手段をもっている限り、行政側の末端下請機構化してしまっている町会には意義を与えようとしなないかも知れない。

第四節 事例Ⅰ、港区・足立区・台東区・荒川区のサンプル町会と外国人住民との関係

（港区麻布本村町会の場合）

麻布本村町会と外国人住民との関係を論じる前に港区麻布地区の特殊性について見ることにしよう。西麻布・元麻布・南麻布・麻布台には多くの外国公館が駐在している。南麻布地区（一丁目～五丁目）だけでも、フランス大使館をはじめ、ドイツ大使館、スイス大使館、イラン大使館、キューバ大使館、ノルウェー大使館、フィンランド大使館、韓国大使館、等々が駐在している。平成六年六月現在、南麻布地区には一、〇〇一世帯・一、七七四人の外国人が居住（登録）している。外国人が多く居住していると言われる六本木（八五一世帯・一、二三〇人）や赤坂（六五五世帯・八九七人）に比べてみても、南麻布地区に外国人住民が多く居住していることがわかるであろう。そして南麻布地区に隣接している元麻布地区にも多くの外国人住民が居住（五一一世帯、八九五人）している。

さて、これから紹介する麻布本村町会は町会区域を南麻布三丁目とその周辺地域（南麻布一・二・四丁目と元麻布一・二丁目の一部、第四章第七節の図4-2参照）に跨がっている、港区で最も古く、かつ、強力な町会の一つである。麻布本村町会の歩みを簡単に説明すると、次の通りである。

明治三十七年の日露戦争勃発の時、出征兵士の送迎や慰問を行うにあたって、（本村）町内の有志が集まり、自費で紋付羽織袴を作り、揃いの着物で奉仕した。これが契機となって有志たちの手により、資金を積み立てて、祭礼や慶弔等の事業が行われた。そして明治三十八年、日露戦争大勝後の凱旋戦士を迎える歓迎アーチを建設するにあたり、主催者の会名が必要となって、協議の末に「睦会」と定めたのが麻布本村町会（以下、本村町会という）の前身となった。

その後、睦会の有志と町内の地主が協議して、大正八年四月に本村町会が設立された。当初の会費は、特別会員が一時金として五円以上、普通会員は毎月拾銭以上を納付した。しかし、毎月の会費収入は二拾円程度であったので、役員の犠牲的活動に負うところが大きかったという。なお、町内に有栖川宮の用地があったため、宮内庁より年額五百円の補助金が下付され、これが事業資金となって、町会は衛生、撒水、夜警、祭典、慶弔事業等の活動を展開することができた。

本村町会が地域住民による自治組織として成長しはじめたのは大正十三年以降のことであった。そして本村町会は大正末期から区議会に役員を送り込み、区議会とも密接な関係を維持していたのであった。

しかし、本村町会は戦中・戦後に至っては行政機関と協力関係を維持するなど、よその町会と変わらない活動を行なっているのである。

ところで、昭和四十一年四月一日の住居表示事業の実施により、本村町という町名は消え、前述したような町会区域を有する地縁団体になってしまったのであった。最近の本村町会の目立つ活動としては、福祉施設への寄附、雲仙普賢岳災害への見舞金伝達、奥尻島の地震災害への見舞金伝達、等々がある。それから、本村町会は平成六年一月に地方自治法第二六〇条の二に基づく「地縁による団体」として認可された。本村町会はアパートやマンション及び集合住宅等に居住する者も一世帯と見做して会員にしてい、会費は月額一口百円以上、賛助会員は月額十口以上で、会員平均月三百円を徴収している。

さて、住民は誰でも会員になれるが、会員は会費を納めなければならないこととなっている。現在、外国公館及び外国人住民も町会の会員になっているが、その数は多くない。

(足立区本木一丁目町会の場合)

足立区関原一丁目地域には多くの韓国・朝鮮籍の外国人住民が居住している。この地域に韓国・朝鮮籍の外国人住民が多く居住するようになったのは関東大震災以降である。即ち、大正十三年、警視庁令によって、屑物集散地として指定され、屑物取扱業者の移住と仕切り場の確保とともに、多くの朝鮮人がこの地域で屑物回収業に従事するようになったのである。

特別区内で韓国・朝鮮籍の外国人住民が集団居住している地域は江東区枝川・塩浜地区、台東区東上野二丁目、荒川区西日暮里一丁目、そして足立区関原一・二丁目地区、等である。この事実が意外にも知られていないのは、区役所等がそれに関する情報を公開しなかったためである。韓国人研究者または日本人学者たちも特定地区に居住している外国人数を正確に把握することができず、今のところ、その数値を取り扱っている論文も文献も存在しない。しかし、当該区役所では町・丁目ごとに外国人登録者数をきちと把握しているし、その資料を管理しているのである。その資料の根拠は五年ごとに実施している国勢調査である。この国勢調査に基づく町・丁目ごとの外国人登録者数が区の情報公開条例の個人のプライバシー保護条項に抵触しない限り、区役所はこれを公開しなければならない。にもかかわらず、区役所はこれを固く拒み続けているのである。

さて、足立区はこの情報公開に柔軟に対処している例外的な区である。平成二年十月一日の国勢調査に基づく足立区の外国人居住者数を見ると、外国人住民が多く居住している町・丁目ランキング一位は関原一丁目で、二位は関原二丁目であった。国勢調査当時の関原一丁目住民数は二、七〇二人で、外国人住民数は五七〇名であった。関原一丁目全体人口の約五分の一は韓国・朝鮮籍の人だということである。そのうち、六〇歳以上の外国人住民だけで一〇七人を数えている。現地の人の話によると、その殆どは韓国・朝鮮籍であるという。彼らと当該地域の町会組織との関係を見るには、まず当該地域の町会の歴史をみなければならぬ。

昭和四十五年八月一日に実施された住居表示事業によって従来の本木一丁目と二丁目が分割され、現在の関原一丁

目・二丁目と本木一丁目・二丁目が誕生した。関原一丁目・二丁目と本木一丁目・二丁目は補助百号路線によって分断されている。それでは、ここで住居表示事業以前の本木一丁目地区の町会の変遷史を簡単に紹介してみたい。

昭和七年十月一日の市郡合併により東京市に編入され足立区本木町一丁目となった。当時は五つの住民親睦団体が群立していたが、昭和十三年にこれを統合して本木町一丁目連合町会となった。昭和十四年には「連合」という部分が削除され本木一丁目町会となった。昭和十八年には再び四つの町会に解体され、町会解散まで行政の末端機構として機能した。これまで町会が離合集散を繰り返したのは住民及び町会の意志によるものではなく、行政側の町会整備事業の一環だったことを忘れてはならない。町会解散以降はそれぞれ独自の路線と事業を展開し、昭和四十五年の住居表示事業を迎えるのであった。本木地区の住居表示事業が遅れたのは補助百号路線の建設工事が関わっていたからであった。住居表示事業によって当時の本木一丁目北町会の区域が関原二丁目となったので、本木一丁目北町会はこれを契機に関原二丁目南町会となるのであった。従って、現在は本木一丁目町会・本木一丁目中町会・本木一丁目南町会が残っている。本木一丁目町会の区域は補助百号路線を挟んで、関原一丁目と本木一丁目に跨がっている。そして韓国・朝鮮籍の住民を多く抱えているのが本木一丁目町会である。

本木一丁目町会では韓国・朝鮮籍の住民を準会員として扱っている。準会員も会費は納めなければならない。会費を納めながらも準会員としてしか扱われざるを得ないのは、韓国・朝鮮籍の人たちが（時期は明確ではないが）町会から脱退してしまったからである。即ち、町会から脱退したものの、町会費は納めるので、町会としては準会員扱いしているわけである。韓国・朝鮮籍の人でPTAの役員になっているケースはあるが、町会の役員になったことはない。

私がこれまで調査したところによると、「町会費は出すが、町会活動はしない」「町会費と祭りの奉納金は出すが、役員にはならない」「町会に加入しているが、日常の町会活動はしない」「けれども総会には出席する」、と

というのが韓国・朝鮮籍の人の町会観であった。本木一丁目町会及び周辺町会の場合もその例外ではなかった。

（台東区東上野徒三町会と荒川区大西町会の場合）

台東区東上野二丁目は旧南稻荷町、永住町、西町、車坂町、御徒町三丁目を部分的に整理統合して、昭和三十九年十月一日に実施された住居表示事業によって誕生したのであった。従って、旧御徒町三丁目全域を町会区域としていた御徒町三丁目町会は名称を東上野徒三町会と改め、現在の町会区域は東上野一丁目一部と東上野二丁目一部に跨がっており、東上野二丁目町会と車坂町会も旧縁のため東上野二丁目の一部を町会区域として占有しているのである。

上野駅前には戦前から多くの韓国・朝鮮籍の人が居住し、現在の東上野二丁目には特にその数が多いと知られている。その正確な数値は区役所をはじめ、韓国及び北朝鮮関連の団体も把握していないという。勿論、区役所は外国人登録者数は把握しているだろうが、移動が激しいため居住者数の実態まで把握するのは至難であるという。

東上野二丁目に定住し、かつ、家業を営んでいる韓国・朝鮮籍の外国人住民に対して、町会との関係について聞いてみた。その答えをまとめると、以下の通りである。

「活動はしていないけれど、何人かが総会には出席しているようだ」

「町会長が誰かわからない」

「町会長の宅も知らない」

「町会の役員になった人もいなければ、役員になろうとする人もいない」

「町会費は納めているから町会に加入したことにはなる」

「町会については知っているし、会費も納めている」

「町会に加入しているが、忙しいから活動（総会への出席）はしない」

「町会が何かわからない。商店会には入っている」、等々。

さて、荒川区日暮里区民事務所管内にも韓国・朝鮮籍の人が多く居住している。特に西日暮里地区（一丁目から六丁目）に集中して居住している。その中で戦前から韓国籍（特に済州島出身）の人が多く居住していた地区が今の西日暮里一丁目（旧「三河島町四丁目」）である。ところで、この西日暮里一丁目を四つの町会（大西町会、真土町会、西日暮里北部町会、子の神町会）が分割している。その一つである大西町会の町会区域は、西日暮里一丁目一部と荒川三丁目一部となっている。大西町会区域に居住し、かつ、生活基盤をもっている韓国人は町会費及び祭りの寄附金を出しているが、新入者たちは町会に殆ど関心を示さないという。新入外国人住民はアパートに居住する場合が多く、特にごみの出し方などが悪いため、住民の苦情は勿論、清掃協力会会員でもある町会としてはアパートの管理人に注意を促すという。大西町会の場合、外国人住民が役員になった例はなく、町会費はアパートの管理人が納めることとなっている。従って、実際は外国人住民本人が町会費を出していることにならないので、外国人住民本人を町会会員と見做せるかどうかは微妙である。

註

1) 外国人登録法第三条第一項は「本邦に在留する外国人は、本邦に入ったときはその上陸の日から九十日以内に、本邦において外国人となったとき又は出生その他の事由により入管法第三章に規定する上陸の手続を経ることなく本邦に在留することとなったときはそれぞれその外国人となった日又は出生その他当該事由が生じた日から六十日以内に、その居住地の市町村の長に対し、次に掲げる書類（外国人登録申請書一通、旅券）及び写真（二葉）を提出し、登録申請をしなければならない」と定めている。即ち、日本に九十日以上滞在または居住する目的で入国した人は外国人登録をし、住民となるのである。

2) 地方自治法第一条は「日本国民たる普通地方公共団体の住民は、この法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の選挙に参与する権利を有する」と定め、同法第十八条は「日本国民たる年齢満二十歳以上の者で、引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、別に法律に定めるところにより、その属する普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する」と定めている。そして同法第十九条第二項及び第三項は、都道府県知事の被選挙権と市町村長の被選挙権について規定している。同じく、公職選挙法第九条第一項第二項及び第一〇条は、日本国民で一定条件を満たした者は衆議院議員及び参議院議員並びに普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権被選挙権について規定している。従って、日本国民ではない外国人住民は選挙権被選挙権を有することができない。

3) 日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する経緯について説明すると、以下の通りである。昭和二十一年三月十三日に「朝鮮人、中華民国人、本島人及び本籍を北緯三十度以南（口之島を含む）の鹿児島又は沖縄県に有する者登録令」（厚生省・内務省・司法省令第一号）が發布された。この朝鮮

人等の登録令によって多くの朝鮮人等が登録・帰国を希望したが、帰国希望者の八四%の朝鮮人は帰国を断念した。翌二十二年五月二日には「外国人登録令」(勅令第二百七号)が公布され、第十一条に「台湾人のうち内務大臣の定めるもの及び朝鮮人は、この勅令の適用については、当分の間、これを外国人とみなす」と定められていた。その後、日本最高裁判所事務総長は昭和二十四年四月二十八日の「在日朝鮮人の請願権及び国籍に関する最高裁判所事務総長の参議院法制局長あて回答」の中で、「終戦前から引き続き日本に在住する朝鮮人は、講和条約の締結までは、特別の定がある場合を除いて、従前通り日本国籍を有する者として取り扱う外はない」としていた。この問題を解決しないまま昭和二十六年十月四日に公布された「出入国管理令」(政令第三百十九号)が昭和二十七年四月二十八日のサンフランシスコ講和条約の発効によって、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律」(法律第二百十六号)となった。この法律第二百十六号によって、日本の国籍を有しない者は外国人となるので、外国人登録令の対象となっていた者は永住許可を得なければならないこととなった。即ち、サンフランシスコ講和条約(日本国との平和条約)によって在日朝鮮人及び台湾人は日本国籍を喪失したわけだが、その根拠は昭和二十七年四月十九日付けの「平和条約に伴う朝鮮人・台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理」(法務府民事甲第四三八号、民事局長通達)である。また、昭和四十年六月の日韓協定(在日韓国人の法的地位及び待遇に関する協定)により、同年十二月十七日に「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定の実施に伴う出入国管理特別法」(法律第四百十六号)が公布された。これらの法律に規定されていた「日本国籍離脱者」の永住許可に関する項目を改めたのが、「平和条約国籍離脱者等入管特例法」である。

4) 所得税法第七条第一項第一号は「非永住者以外の居住者はすべての所得」を、同項第二号は「非永住者は国内源泉所得及びこれ以外の所得で国内において支払われ、又は国外から送金されたもの」を課税所得の範囲と定め

ている。

5) GHQは終戦後日本に居住する当時の中国人・台湾人・朝鮮人・琉球人を「在日非日本人」と規定し、昭和二十一年二月十七日に「朝鮮人、中国人、琉球人及び台湾人の登録に関する総指令部覚書」を発した。当時、GHQは「日本帝国政府は、日本に居住するすべての朝鮮人、中国人、琉球人及び台湾人を昭和二十一年三月十八日までに登録」すること、登録者は本国への帰国希望有無を示すこと、登録を怠るとか日本に残留するのを希望する者は帰国の特権を失うことを明らかにしていた。その後、日本政府はGHQの覚書に対する後続措置として、昭和二十一年三月十三日に、厚生・内務・司法省令第一号をもって「登録令」を發布した。この措置によって日本全国で六四万七、〇〇六人(うち受刑者三、五五五人)の朝鮮人が登録され、そのうち五二万四、〇六〇人が帰国(うち受刑者三、三七三人)を希望していた。しかし、昭和二十二年六月二十六までの帰国者は当初の帰国希望者数の一六%に過ぎなかったのであった。それから昭和二十五年まで一部の朝鮮人が帰国をしたが、その数は微々たるものであった。坪田豊吉『在日同胞の動き』自由生活社、一九七五年、一一、一三、二九頁。

6) 町会と外国人住民との関係に関する論文としては、以下のものがある。和田清美「地域社会の「国際化」と町内会・自治会」『都市問題』第八三巻第一号(一九九二年一月号)五一〜六七頁。奥田道大・他『外国人居住者と日本の地域社会』明石書店、一九九四年、五九〜六一頁。

7) 奥田道大・田嶋淳子編著『池袋のアジア系外国人』めこん社、一九九一年。奥田道大・田嶋淳子編著『新宿のアジア系外国人』めこん社、一九九三年。この二つの文献は、池袋と新宿に居住するアジア系外国人の社会的実態報告である。

8) 住民基本台帳は日本人のみを対象にしている。だが、塩浜二丁目地区の場合多くの外国人住民が居住し、かつ、町会・自治会にも加入しているので、日本人世帯として町会・自治会に加入している割合は八四%を下回ると思

われる。

9) 江東区では大工場移転跡地への集合住宅団地の建設事業が進められた結果、昭和五十四年三月末現在、江東区全世帯に占める集合住宅居住世帯の割合は三六・一％であった。しかも、住民の流動化、住民層の多様化、行政需要の増大等により、区政の根本的な見直しが要求されるようになった。そこで、昭和五十四年三月に策定された『江東区基本構想』では、区民の連帯の深化、既存地域社会と団地社会との融和、人情豊かな下町コミュニティの実現、地区(まちづくり)協議会の活用、等々を取り上げていた。江東区はこの基本構想に沿って、昭和五十四年七月の「集合住宅対策検討会」で区役所に地域振興主査を設置することを決めるのであった。一方、各出張所には昭和五十五年四月一日から自治振興担当主査(昭和六十二年から「担当」の字は削除される)が配属され、翌五十六年四月から正式に自治振興事務を担当し、今日に及んでいる。自治振興主査の業務は地域の既存町会・自治会との交流及び連帯の協調指導、地域の各種団体との交流指導、児童スポーツ育成事業、等々である。平成二年の『国勢調査報告』によると、公営・公団・公社及び民営の借家に居住する世帯数は全世帯の五〇％を越えている。

10) 戦前から日本に居住する朝鮮人であって韓国籍を取っている者への韓国籍根拠には次のような経緯がある。韓国政府(一九四八年八月十五日政府樹立)は昭和二十四年一月二十九日にGHQに対して駐日代表部を設置し、同年八月一日には「在外国民登録令」(同年十一月二十四日「在外国民登録法」に改正)を施行するとともに、翌二十五年一月には在外国民に対して国名を「朝鮮」ではなく「韓国」もしくは「大韓民国」とするようにした。しかし、韓国政府が取った一連の措置は北朝鮮との関係で戦略的に利用したものであって、実質的な効果はなかった。そして韓国政府は昭和二十六年十月十日の韓国政府閣議で在日朝鮮人に韓国籍を付与するのを決定するのであった。しかしこれも韓国政府の一方的な措置に過ぎなかった。それから昭和四十年六月二十二日に日韓協定

(正式には「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定」)が締結され、翌四十一年一月十七日から協定が発効するに伴い、以降五年間に渡って協定永住権の申請が行われることとなった。これによって永住許可を受けたのを「協定永住許可」という。一方、朝鮮籍をとる在日朝鮮人には「簡易永住許可」が出された。現在、日本政府と自治体は一般事務では韓国籍と朝鮮籍を区分せず、韓国・朝鮮籍として取り扱っている。ただし、外国人登録における国籍欄には韓国籍または朝鮮籍のどちらかを選択することになっている。

11) 外国人登録事務は機関委任事務である。従って、自治体は法務省の通達によって登録に関する事務を処理しているだけである。区役所では出張所単位までの外国人登録者数は公開しているが、町・丁目ごとの外国人登録者数は公開していない。その理由は個人のプライバシーに関係するからであると説明している。しかし、一部の区では出張所単位の外国人登録者数までを、データがないとの理由で公開を拒否している。これに関して、自治体の職員の間では「公開してもプライバシーとは関係ないのでは」という立場を表明しているようである。

12) 11番地には、学校法人東京朝鮮学園「東京朝鮮第二初中級学校」がある。

13) これに対して『麻布本村町会史』は、「大正十三年五月に二代目町会長が就任して町会財政を確率すべく役員を総動員して全町民に対して町会加入を勧誘した。その結果、七百五十余名の会員数を擁するに至り、町会の財政も強固となった」、と記している。本村町会史編纂委員会(久松安著)『麻布本村町会史』昭和六十三年、二六頁。

大正十四年の区議会選挙には町会長を推挙して当選させ、昭和四年の選挙には幹事長を当選させ、さらに昭和八年の改選には町会長が当選、昭和十二年の選挙で再選となった。前掲『麻布本村町会史』、三一頁。

14) 麻布本村町会には集合住宅が多く、会員には集合住宅及び居住者が自由に加入することができる。町会会則に

よると、麻布本村町会は「旧麻布本村町に居住する者で町会の目的に賛同する会員をもって組織」することとなっている。その町会の目的とは、「会員相互の親睦を図り、その提携協力により住みよい町をつくること」である。会員数は一、一〇〇（『港区内自治団体名簿』平成六年六月現在）とも、一、八〇〇（『防災住民組織一覧表』平成五年十二月現在）とも言われているが、会員数は一、一〇〇前後である。

15) 町会連合会創立十五周年記念誌刊行委員会『町連のあゆみ』（創立十五周年記念誌）昭和四十七年、一三三～一四三頁を参照した。

16) 荒川区の旧三河島町付近の済州島出身住民に関する研究としては、泉靖一著『済州島』（一九六六年、東京大学出版会）に収録されている第二部「東京における済州島人」（二三五～二五一頁）が最初のものであろう。この記録は、文化人類学的な観点から、泉靖一氏ら五人が昭和二十五年に現地調査した結果をまとめたものである。

第八章 特別区のコミュニティ政策と町会・自治会

第一節 特別区の組織と町会・自治会事務分掌

二十三区すべてが町会・自治会（以下、特別に区分しない限り「町会等」という。）に関する事務を取り扱っているのは周知の通りである。しかし、各区の組織条例と組織規則及び出張所処務規程をみると、事務分掌や掌理事務の事項に「町会・自治会に関すること」もしくは「住民自治団体に関すること」を明確に示している区もあれば、「地域活動振興に関すること」とか「地域活動の推進に関すること」のように間接的な表現で町会等の事務事項をあらわしている区もあるなど、統一されていない。いずれにせよ、表8-1で示している如く、区の町会等に関する事務を取り扱う担当部・課・係の名称には「地域振興部」「地域振興課」「地域振興係」が目立つようになっている。また少数ではあるが、「コミュニティ係」が町会等に関する事務を取り扱っている区もあれば、「区民部区民課庶務係」という、やや古典的な担当係組織をもっている区もある。

ところで、都では生活文化局コミュニティ文化振興計画室が町会等に関する事務の元締め役を果たしている。その生活文化局コミュニティ文化振興計画室の分掌事務には「コミュニティ施策に係る総合的な企画、調整及び推進に関すること」等々が含まれている。都及び区のコミュニティ施策に関しては後述するが、コミュニティという言葉の持つ意味はともかく、いまのところコミュニティ行政は近隣の共同体の形成と、それを支援する事業に重点が置かれている。言わば、広義での地域コミュニティ活動の振興がコミュニティ施策の基本となっているのである。ただし、区が町会等に対して支援する事務の一部は、広義でのコミュニティ活動の活性化事業に包含されると考えられるが、区が行なっている普遍的な町会等に関する事務をもってコミュニティ活動の振興というには妥当で

表(8-1) 都及び特別区の町会・自治会関連事務分掌状況
(平成6年1月現在)

都・区	町会・自治会関連事務分掌局・部・課・係		
都	生活文化局	コミュニティ文化局	振興計画室(調整担当課長)
千代田	地域振興部	地域振興課	地域振興係
中央	地域振興部	コミュニティ振興課	自治振興係
港	区民部	区民課	庶務係
新宿	生活文化局	地域振興課	地域振興係
文京	区民部	区民課	地域振興係
台東	区民部	区民課	区民係
墨田	地域振興部	自治振興課	コミュニティ係
江東	地域振興部	地域振興課	地域振興係
品川	地域振興部	地域活動課	振興係
目黒	区民部	区民課	区民係
大田	地域振興部	地域振興課	地域振興係
世田谷	区民部	地域振興青少年課	地域振興係
渋谷	区民部	管理課	庶務係
中野	地域センター部	調整課	庶務係
杉並	地域振興部	地域振興課	庶務係
豊島	区民部	管理課	庶務係
北	区民部	地域振興課	地域振興係
荒川	地域振興部	区民課	庶務係
板橋	区民部	地域振興課	地域振興係
練馬	生活文化局	区民生活課	地域振興係
足立	地域振興部	地域振興課	振興係
葛飾	地域振興部	地域振興課	地域活動推進主査
江戸川	生活振興部	生活課	コミュニティ係

出典：東京都組織規程、各区の組織条例・組織規則による

はない。というのは、これまでみてきたように、多くの町会等は歴史的にもまた実際上においても行政の末端機構化されてきたからである。即ち、コミュニティは近隣住区活動のための住民の自発的な参加と活動をする共同社会または団体であって、行政機関の末端的な事務を代行する包括的な住民組織ではないのである。従って、厳密に言えば、町会・自治会活動の助長のための経済的な援助は地域コミュニティ活動の振興事業としての側面を持つ反面、その見返りとして町会・自治会に行政機関の末端的な事務を委託・代行させる名目を与えてしまう恐れがある。

さて、特別区地域振興部・区民部・生活文化局・地域センター

部・生活振興部(以下「地域振興部等」という)は概ね、次のような事項を分掌している。

- 一、地域振興に関する事
- 一、統計調査に関する事
- 一、商工振興及び消費生活に関する事
- 一、戸籍及び住民基本台帳に関する事
- 一、防災に関する事
- 一、出張所に関する事
- 一、区民施設及び住宅に関する事
- 一、青少年問題または女性政策等に関する事
- 一、他の部の主管に属しない地域振興等に関する事

地域振興部等にはそれぞれの課・係が置かれ、事務を分掌している。そして特別区では地域振興係・庶務係・コミュニティ係・自治振興係(以下「地域振興係等」という)が町会・自治会に関する事項を分掌している。それでは各区の組織規則から、地域振興係等の分掌事務の中で町会・自治会に関する事項をどう規定しているのか、その類型を見てみよう。

- 一、町会・自治会に関する事
- 一、区内町会自治会との連絡に関する事

- | | |
|---------------------------------|------|
| 一、住民自治団体に関する事 | (二) |
| 一、地域活動の振興に関する事 | (一) |
| 一、町会・自治会等の連携に関する事 | " |
| 一、町会・自治会会館建築資金に関する事 | " |
| 一、地域団体との連絡統括に関する事 | " |
| 一、地域活動団体の育成及び援助の総合的な計画及び調整に関する事 | " |
| 一、地域活動推進員の任用等に関する事 | " |
| 一、町会連合会等に関する事 | " |
| 一、区政連絡会等に関する事 | " |
| 一、町会・自治会・赤十字奉仕団等に係る総合調整に関する事 | " |
| 一、公共的団体との連絡調整に関する事 | " |
| 一、町会・自治会等の連絡調整に関する事 | " |
| 一、住民自治団体の振興に関する事 | " |
| 一、地域活動の推進に関する事 | " |
| 一、地縁による団体の認可に関する事 | (複数) |

現に、特別区が町会等に関する事務として統一的に実施せざるを得ないのは、まず各種の募金への協力、地域防災組織の組織及び防災訓練、地縁による団体の認可に関する事項のことである。実際、区の実情によって町会等に対する施策に特徴は見られるが、募金・防災組織・地縁団体認可の三つの事項は法的根拠または業務協力上、区の

事務とされているのである。このように、結局は同様または極めて類似した町会等に関する事務を実施しているにもかかわらず、表現は多様性に富んでいるのである。

次に、区役所支所、区役所出張所処務規程から、町会等に関する事項をどのように規定しているのか見てみよう。世田谷区総合支所処務規程（平成三年四月一日、訓令甲第六号）によると、総合支所地域振興課地域振興係の分掌事務に「地域活動団体の育成及び援助に関する事」が、防災係の分掌事務には「防災区民組織に関する事」が定められている。しかも、世田谷区出張所処務規程（平成三年四月一日、訓令甲第七号）には「地域団体等の連絡及び事務執行の協力に関する事」が定められているのである。地域団体等には、いうまでもなく町会・自治会も含まれる。にもかかわらず区役所組織規則以下支所・出張所の処務規程においては、敢えて「町会・自治会に関する事」を明記しなかったのはなぜだろうか。住民組織は無くそうとしても無くなるものではなく、避けようとしても避けられず、隠そうとしても隠せないものである。それでは、法的根拠までもつ区役所事務の対象となっている町会・自治会に対して、他の区役所出張所処務規程ではどう規定しているのであるか。その類型を示している。

- 一、地域団体との連絡に関する事（千代田区）
- 一、町会・自治会等地域団体との連携に関する事（新宿区）
- 一、地域の公共的団体等の連絡及び地域広聴に関する事（文京区）
- 一、町会その他地域団体との連絡に関する事（台東区・渋谷区）
- 一、地域振興に関する事（江東区）
- 一、町会・自治会に関する事（品川区）

- 一、管内地域団体との連絡に関する事（大田区）
- 一、地域社会形成援助に関する事（杉並区）
- 一、区政連絡会等に関する事（豊島区）
- 一、コミュニティの育成に関する事（北区）
- 一、所管区域内のコミュニティ意識の啓発及びコミュニティ団体の育成に関する事（板橋区）
- 一、その他区長が特に必要と認めた事項（練馬区）
- 一、地域活動の推進に関する事（葛飾区）
- 一、自治会地区連合会及び各種団体の連絡調整に関する事（江戸川区）

ここで指摘されなければならないのは、町会・自治会という団体（組織）に対する区の考え方である。特別区に実在する町会等はその歴史的・地縁的特徴があり、自発的かつ「非丸抱え的」な住民自治団体（認可団体）もあれば、非自発的住民をも含む「丸抱え的」な団体（任意団体）もある。こういった団体（組織）の中には総合的機能団体として活動するものもあれば、レクリエーション・親睦・運動会・自衛的衛生など制限的機能団体として活動するものもある。即ち、町会・自治会の中には機能的団体（アソシエーション）も存在するわけで、町会・自治会すべてを近隣共同体としてのコミュニティと認定することは難しい。もし、個別の区が町会・自治会をコミュニティ活動の中心団体と規定して、行政主導のコミュニティの育成政策に取り組もうとすると、町会・自治会中心のコミュニティ形成は一定水準までは達しようが、その他の機能的地域団体との力学関係等の問題が生じ兼ねないし、その結果次第では利害関係のある機能的地域団体が強く反発するであろう。なぜならば、町会・自治会は当該コミュニティの一部団体に過ぎないからである。勿論特別区の中には、こういった問題を克服するため、世田谷区のよ

うに、地域団体を網羅して「地域活動団体連絡協議会」を結成しているところもある。だが、世田谷区の場合も「地域活動団体連絡協議会」結成が地域団体の自発性に拠るものではなく、行政側によるモデルコミュニティづくりの一環として進められているのである。

私のこれまでの調べによると、同一区内で、単一町会または自治会をもってコミュニティと見做せるケースがある反面、一つのコミュニティと設定できる地区（住区、住区に関しては後述する）に多くの町会・自治会が結成されているケースも見られた。とすると、コミュニティ団体の育成というのは、コミュニティ団体として相応しい町会・自治会を育成するか、あるいは新しい概念のコミュニティ団体を育成することになる。即ちこれは、町会・自治会の差別化か、従来の町会・自治会をコミュニティ育成の柱的な存在として認めるか、町会・自治会を再編成するか、そのいずれの途に繋がるということを予告するものである。これらの事情が特別区または各区のコミュニティ政策を混乱させる要因となっているのも事実である。

特別区はコミュニティ政策を軌道に乗せる以前に、まず統一した町会・自治会政策を打ち出す必要があると思われる。しかし特別区の町会・自治会に関する政策はこれまで見てきたように方向を定めておらず、各区の実情によって多様な形で育成・助長・利用しているのである。否、行政側にとっては現在のままの町会・自治会が都合のよい地域団体であり、町会・自治会側も住民組織の再編成や改革は望んでいないかも知れない。

第二節 特別区の町会・自治会（地縁団体）と認可地縁団体

平成三年四月二日に公布施行された改正地方自治法第二六〇条の二は、「地縁による団体」について規定している。法第二六〇条の二の第一項は、「町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体」が「地縁による団体」（以下「地縁団体」という）であると定めている。地縁団体は町会・自治会等を指している。それでは、地方自治法が定めている地縁団体に関する主要規定について見てみよう。

地縁団体は、「地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う」（法第二六〇条の二の第一項）。その認可は、地縁団体のうち次に掲げる要件に該当するものについて、その団体の代表者が自治省令で定めるところにより行う申請に基づいて行うこととなっている。その要件とは、左のことである。

- 一、その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていることと認められること。
- 二、その区域は、住民にとって客観的に明らかなものとして定められていて、地縁団体が相当の期間にわたって存続している区域の現況によらなければならない。
- 三、その区域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができるとし、その相当数の者が現に構成員となっていること。

地縁団体の規約には、目的、名称、区域、事務所の所在地、構成員の資格に関する事項、代表者に関する事項、会議に関する事項、資産に関する事項が定められていなければならない。市町村長は前掲要件に該当していると認めるときは、当該申請地縁団体を認可しなければならない。地縁団体として認可を受けても、その認可が公共団体

その他の行政組織の一部とすることを意味するものではない。認可を受けた地縁団体（以下「認可地縁団体」という）は、正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならない。認可地縁団体は、民主的な運営の下に、自主的に活動するものとし、構成員に対し不当な差別的取扱いをしてはならない。認可地縁団体は、消費税法その他消費税に関する法令の規定の適用については、法人とみなす。

さて、法律が対象とする地縁団体は、全く任意に組織されている団体であり、住民の加入、未加入は全く自由である。ところで、地方自治法が地縁団体について定義しているのを見ると、「その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っていることと認められること」（地方自治法第二六〇条の二第一項第一号）としており、コミュニティ団体に関する概念を整理しているかのように受け止められる。しかも地方自治法が定めている認可地縁団体に関する規定は、これまで「町会・自治会がコミュニティともっとも相違するところだ」と指摘されていた「構成主体」に関して一種の免罪符を与えたとも言える。

表（8-2）特別区の町会・自治会と認可地縁団体の数

区	町会等	認可地縁団体
千代田	108	1
中央	165	3
港	232	2
新宿	197	3
文京	157	1
台東	201	2
墨田	160	1
江川	263	4
品川	207	14
目黒	83	4
大田	210	19
世田谷	192	6
渋谷	108	4
中野	113	4
杉並	168	2
豊島	131	3
北	177	20
荒川	113	3
板橋	225	0
練馬	204	0
足立	406	7
葛飾	233	0
江戸川	249	0
合計	4,302	103

注：町会・自治会の数は平成6年1月現在で、認可地縁団体の数は平成6年6月現在である。
出典：各区役所への聞き取り調査による。

平成六年六月現在、特別区内に結成されている町会・自治会と認可地縁団体の数は表8-2の通りである。今のところ、特別区内の町会・自治会の中で認可地縁団体となったのは全町会・自治会の二・四％に過ぎない。その他、認可地縁団体になるための計画または準備を進めている町会が相当数ある。地縁団体としての町会・自治会が認可地縁団体となる目的は、保有資産（不動産）の登記に係る問題を解決するための法人格取得にあるので、資産（不動産）を持たない町会・自治会は敢えて認可を受ける必要もなければ、認可条件にもならないわけである。要するに、町会・自治会が認可を受けなくても地縁団体であるには変わりはないことだし、認可によってその性格が変わるものでもないのである。ところが改正地方自治法は、法人格をとった町会・自治会に対して法的観念からする機能団体（アソシエーション）の資格を与えたことは否定できない。にもかかわらず、改正地方自治法は、町会・自治会が機能団体（アソシエーション）ではなく、近隣コミュニティであるとの定義をプレゼントしてくれたのである。勿論、町会・自治会の外面的包装は地縁団体（任意団体）であり、位置付けはコミュニティ団体である。しかし実際の本質は機能団体であり、縦割り行政に利用される行政末端機構としての一面をもっているのである。

A区B町会の場合、認可申請以前において臨時総会を開催して従来の町会会則を廃止すると同時に新会則を満場一致で可決して、平成四年十一月に区長の認可を受けて法人格を取得した。A町会は民主的な運営を確保するため、役員会の決議をもって「町会運営細則」を定めていた。新会則によると、町会区域は町界（丁目）内の集合住宅を除いた区域となっており、構成員（会員資格）は町会区域に「住所を有する者」となっていた。ただし、法人格後の会員数は取得前と変わっていない。C区D町会の場合も、町会区域が六つの町界（丁目）に跨っており、法人格取得後の会員数も取得前と変わっていない。

ところで、法人格を取得したB町会（D町会も）の会則による目的及び事業は町会の性格を克明に現わしている。B町会は、「区域住民の福祉の増進、相互の連絡・親睦、防犯防火、保健衛生、交通安全、環境の美化・整備、文

化の向上、施設の維持管理等区域内の自治を図り、住みよい街づくりに努めること」を目的としている。その目的のため事業を行なうが、その内容を見ると、区役所・出張所の事務範囲をはるかに越え、まるで総合行政機関の縮小版のようである。B町会の事業は、以下の通りである。

- (1) 区域住民の福祉の増進及び相互の連絡・親睦を図るための事業
- (2) 町会会館の管理及び運営に関する事業
- (3) 文化の向上に関する事業
- (4) 交通安全及び防犯に関する事業
- (5) 防災及び災害救助に関する事業
- (6) 防火消火に関する事業
- (7) 公害防止に関する事業
- (8) 保健衛生に関する事業
- (9) 簡易保健団体取扱に関する事業
- (10) 緑化推進に関する事業
- (11) 廃品回収に関する事業
- (12) 前各号の事業に付帯する事業、その他前条の目的達成に必要な事業

言うまでもなく、これらの事業は町会独自には達成不可能で、必然的に区役所・警察署・消防署・保健所等との関係強化が要求されるのである。法人となったその他の町会も事業は概ねB町会の例と一致していることから、町

会・自治会の法人化は、地縁団体そのものが私的親睦を図りつつ、公法人格を持たない行政末端機構としての可能性を一層明確にするものになるおそれがある。それから、法人となっていない町会・自治会の事業もこれと何ら変わりはない。このような性格の持つ町会・自治会を婦人会・子供会・老人会・趣味団体・スポーツ団体のような単純機能団体と同様にコミュニティ団体の一つと見るのは、極めて不公平であり、コミュニティ政策にとっても危険な要素であると言わざるを得ない。

第三節 特別区のコミュニティ政策の本質と町会・自治会

町会・自治会が地域団体であるからといって、それを婦人会・子供会・老人会・親睦団体・スポーツ団体等のような単純機能団体と同一視し、コミュニティ団体の一員と見做すのは極めて危険である。なぜならば、一部団地自治会のような例外はあるにせよ、町会・自治会は組織・機能の面で単純機能団体より遥かに優越的地位にあることや、地区によっては単純機能団体が町会等の傘下に押さえられているのが現実だからである。さて、特別区のコミュニティ政策と町会・自治会との関係について論究する前に、都のコミュニティ政策を探って見よう。

都のコミュニティ関連事業は生活文化局コミュニティ文化部が分掌している。勿論、包括的な意味でのコミュニティ事業は生活文化局の各部が分掌しているので、コミュニティ文化部が分掌しているコミュニティ団体と見做しているし、で全体を把握するのは難しい。しかし東京都は町会・自治会を含む地域団体をコミュニティ団体と見做しているし、コミュニティ団体に関する事務はコミュニティ文化部が分掌していることから、一応コミュニティ文化部の事業から接近したい。コミュニティ文化部の多くの事業の中で地域団体の育成やコミュニティ活動を支援する事業としては、コミュニティ・スポーツ施設補助、コミュニティ文化活動支援事業等を取り上げることができよう。それから、コミュニティ文化部に振興計画室があるが、振興計画室がコミュニティ政策を分掌している。振興計画室は、○コミュニティ施策に係る総合的な企画、調整及び推進に関すること、○都民文化施策に係る総合的な企画及び調整に関すること、○都市美対策に係る総合的な企画及び調整に関すること、○コミュニティ及び都民文化に関する情報の収集及び提供の国、区市町村その他関係機関との連絡に関すること、○コミュニティ及び都民文化に関する情報の収集及び提供に関すること、を分掌事務としている。これらの諸事務のため、平成五年度に表8-3の通りの予算が組まれていた。

ところで、コミュニティとかコミュニティ行政とかコミュニティ施策というものをどのように理解すればよいだろうか。コミュニティを空間または領域としてとらえると、「地域」と解釈して間違っていないと言える。また、コミュニティを集団または団体としてとらえると、地域に拠点をもって地域構成員の共通の目的を図るため結合した集団または団体と解釈できよう。さらにコミュニティを共同社会としてとらえると、地方自治法第二六〇条の二第二項第一号に規定されている「その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とする」社会であるとするのが妥当だと思う。その共同社会には構成員と権力主体と規律があるのは言うまでもない。コミュニティに関する概念は様々であるが、コミュニティという言葉は日本に外来語としてそのまま輸入された単語である。しかし日本には伝統と慣習によって育まれてきた地域共同社会と、それを支えてきた隣保団体があったわけである。勿論、それは封建社会の支配秩序を背景にしたものであったことは否定

表(8-3) 東京都のコミュニティ文化費内訳

(単位: 千円)

事 項	平成4年度	平成5年度
コミュニティ・文化行政の推進	4,147,564	5,126,650
都市美観の推進	185,990	215,472
(財)東京都文化振興会助成	991,469	948,716
東京都写真美術館の設置	966,369	4,648,605
江戸東京博物館の建設	18,238,471	6,245,419
文化事業の推進	1,173,923	1,115,770
国際文化交流の推進	320,376	53,145
東京メッセの推進	999,000	882,562
観光レクリエーション行政の推進	1,463,549	1,309,497
ユースホステル等の管理運営	365,011	380,642
東京国際フォーラムの建設	22,346,311	5,638,008
コミュニティ文化費合計	51,198,087	26,564,486

できない。しかし戦後になってからは、時代の変化と社会の進歩の中で旧制度と秩序はなくなっており、町会・自治会は任意団体として一応組織面では自主性を確保している。だが、今日においても、町会・自治会のような行政にとって都合のよい日本的コミュニティは存在し、コミュニティ政策の発案者たちが望むコミュニティ活動が行われつつある。この日本の伝統に基づくコミュニティ概念及び現実と、翻訳されずに輸入されたコミュニティの概念を日本化した定義・理念とは、どこが相異しどこが類似しているのか見てみよう。目にすることができるコミュニティに関する定義を幾つか取り上げると、次の通りである。

「本来的に自らの内部から発し、活発かつ自発的で自由に相互に関係し合い、社会的統一体の複雑な網を自己のために織りなすところの人間存在の共同生活」(マッキーヴァー著『コミュニティ』、五六〜五七頁より)

「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とする社会または集団または組織」(地方自治法第二六〇条の二第二項第一号)

「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」(昭和四十四年九月、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』より)

「区民が日常生活の場を通して、その地域の共通の目標を持ち、自らの役割を認識し、連帯感に支えられて明るく豊かなまちづくりをめざすまとまりのある地域社会」(「東京都目黒区住区センターの設置及び管理の基本に

関する条例」第二条より)

「住区」とは、「日常生活に密着した基本的な区域であり、主として小学校児童の生活領域に相当し、近隣社会としてのまとまりを保持することが可能な区域をいう」(「東京都目黒区住区センターの設置及び管理の基本に関する条例」第二条より)

「ふれあいと参加に支えられた地域社会」(品川区のコミュニティ活動の方向より)

「共通地域への帰属意識と共通目標、及び役割意識をもって人間性の回復をめざし相互努力する人々の近隣社会であり、その構成主体は日常生活の場において区民としての自主性と責任を自覚した住民であって、開放的で、しかも、構成員相互に信頼感のある集団である」(品川区のコミュニティ活動の方向より)

「住民が日常生活の場において、地域に根ざして行う人間性の回復のために行う活動」(品川区のコミュニティ活動の方向より)

「ミックスドコミュニティ」とは「多様な所得層、年齢層並びに世帯タイプの居住者が適度に混在して、多様な人間が住むことの良さを生み出すことができる地域社会」(江東区住宅マスタープランより)

「住民自身が自主的に、地域の人々と連帯し、住みよい町を築いていくという考えのもとに活動すること」

(増補『葛飾区史』中巻より)

「地域住民が共に重荷を担い合う諸活動」(奥田道大他『コミュニティの社会設計』、二頁より)

「地域住民という生活の場において、市民としての自主性と主体性と責任を自覚した住民によって、共通の地域への帰属意識と共通の目標と役割意識とをもって、共通の行動がとられようとする、その態度のうちに見出されるもの」(松原治郎『コミュニティの社会学』、二五頁より)

いずれの概念・定義をとっても、自治体のコミュニティ行政はコミュニティ空間・コミュニティ団体・コミュニティ社会・コミュニティ活動をすべてフォローしなければならないのである。

ところで、行政の主導によってコミュニティが形成されるとするならば、これこそ官製コミュニティにならざるを得ないだろう。モデルコミュニティとは、まさに官製または疑似コミュニティの標本である。コミュニティ形成は観念的・論理的理論展開によって保障されるものでもなければ、コミュニティ施設の建設によって達成されるものでもない。コミュニティの主人公は施設ではなく、コミュニティを構成する住民もしくは市民である。従って自治体のコミュニティ構想・コミュニティ形成は、当該コミュニティの現実や実態に基づいて計画・実施されなければならない。このような論拠を踏まえつつ、ここでは、理念的かつ試験的コミュニティ論を論究するよりも、むしろ実態の「生」のコミュニティについて現場中心主義の姿勢をもって接近してみることにはしたい。

特別区が行なっているコミュニティ行政は、概念と定義がそうであるように、各区によって多様である。共通するところがあるとするならば、コミュニティ施設の建設である。いわゆるコミュニティの拠点づくりが共通のメニ

ユーとなっているのである。「コミュニティの担い手は区民であって、区の行政が立ち入るところではない」というのが区側の建前である。しかし、コミュニティの形成と土壌づくりのための場の提供や、地域集会施設の整備とその運営に関する事業等は行政側のコミュニティ施策の一環だというのが区側の本音である。一部の区では「コミュニティ活動推進担当参事」とか「文化・地域活動担当部長」とか「コミュニティ振興担当課長」等々の名称のコミュニティ施設担当幹部職員を置いたり、区の(財)「コミュニティ振興公社」または(財)「文化・スポーツ振興財団」等々へ職員を派遣をしている。これらの役職は地域振興課もしくは区民課が行なっている地域振興事務とは別のコミュニティ(地域振興)事務を分掌している。即ち、区役所内部でコミュニティ事務の縦割りが行なわれているということである。例えば、地域振興課は「住民自治組織の振興に関する事」」「地域コミュニティに関する事」等を担当している反面、地域活動推進担当課長は「コミュニティ事業の推進及び調整に関する事」」「地域コミュニティ及び地域学習に関する事」等を担当している。地域活動推進とかコミュニティ振興担当という役職は実はコミュニティ施設の建設・管理・運営に関する事務を分掌しているのである。そして(財)「コミュニティ振興公社」の事業内容は、区民館や住区センター、自主管理する集会所等々、いわゆるコミュニティ施設を総括して管理することである。東京都及び特別区のコミュニティ事業の本質がうかがえる事務分掌である。それから、「コミュニティの担い手は区民であって、区の行政が立ち入るところではない」としながらも、区による地域集会施設の建設ができたなら、自主運営という名目で住民による管理運営委員会を組織させるなど、「コミュニティ組織」づくりにも区行政が介入している。これが区のコミュニティ育成事業なのである。本来、コミュニティは行政とは無関係のものであるはずだが、日本のコミュニティは行政の保護と指導と助成のもとに置かれているのである。

地域住民はすべて当該コミュニティの構成員である。従ってコミュニティの担い手はそのすべての住民でなければ

ならない。ところが、日本のコミュニティの実質的な担い手は行政側によって育成・利用されてきた町会・自治会をはじめ、青少年関係団体、民生委員、老人会、子供会育成会、PTA、婦人会、等々であり、特別区の場合にもその例外ではない。コミュニティが商店街を中心に形成されているならば、当該商店会がコミュニティの中心的な担い手となるのが当然である。また、コミュニティが住宅地を中心に形成されているならば、当該住民がコミュニティの中心的な担い手となるのが当然である。さらに、外国人住民が多く居住している地区(住区)では外国人住民も当該コミュニティの担い手になれるのである。にもかかわらず、行政側はコミュニティ(地域)を人為的に設定し、集会施設等を建設し、担い手を丸抱え的に養成しようとしているのである。集会施設等は住民便益施設である以上、それを区が建設するのは当然である。問題は、そのような施設の管理・運営のためコミュニティ団体または組織が必要だと言うところにある。住民のニーズに合う施設であれば、利用も活発であろうし、管理・運営の規律も整うこととなる。K区のA町会の町会会館は一階が幼稚園で、二階が集会場となっている。幼稚園は日常的に利用・運営されているので管理にも問題がない。それは規律があるからである。ところが、二階の集会場は年に数回開かれる会議でのみ利用されている。A町会が幼稚園を設置したのは町会にとって幼児の教育のための施設が必要であったからであった。要するに、区がコミュニティ施設を建設するときには当該コミュニティのニーズに応じ、その運営・管理をも当該コミュニティに任すべきである。もし区がコミュニティ施設の運営・管理に介入するならば、当該コミュニティ施設は区の施設であって、コミュニティの施設ではないのである。

私は、ある在日韓国人集団居住地で、次のような苦情の話を聞いたことがある。

「ここには在日本居留民団××支部××分団会館があるが、五人くらい座ると他の人が入るところもなくなる。折角造ったならば居心地のよい施設にして欲しかったが、誰も遊びに来ようとしない。こんなに暑いときには涼しい冷房がある会館を欲しがるのは当然である。会館があっても役に立たないので、みんな公園に出ている

のだ」と。

このように「民団」構成員が「分団会館」に不満をもつのは、「民団」の施設建設が当該コミュニティ構成員の意見を聞かないまま行われたからであって、決して彼の個人としての不満ではないと受け止めるべきである。それで私は苦情を言う人に対して、「ここから百メートルしか離れていないところに集会所があるが、そこには行かないか」と聞いてみたが、返事は帰ってこなかった。外国人住民である彼が自治体住民の集会所を利用しようとした背景には国民感情等があると思われる。日本人と在日（韓国籍・朝鮮籍）朝鮮人が混住する地区にそれぞれのコミュニティの集会所があるのは、そもそも当該地区の住民にそういった国民感情が根強いからであろう。私が尋ねた自治体の集会所では在日朝鮮人の葬式が行われていた。住民の話によると、この地区に居住する在日朝鮮人の葬式はだいたいここで行われるという。

それから、空間も施設も比較的に整えられている集会所がどれほど住民に利用されているのかも問題である。私は別の「民団」集会施設に行ってみた。そこを何回も訪ねたが、いつも鍵が掛けられたままであった。これは外国人集会施設だけに限る話ではない。S区の町会会館も普段は鍵が掛けられたままである。このように、地域の事情は行政側が考えていることと相当隔たりがあるのである。コミュニティというものが「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家庭を構成主体とする」ならば、誰もが「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家庭を構成主体」となるような社会をつくるのが、本来のコミュニティ形成ではなからうか。

次に、コミュニティ用語の濫用である。多くの区では支所、出張所、地域センター、住区サービス事務所、区民事務所、出張所分室、児童館、区民ホール、体育館、プール場、図書館、グラウンド、等々をすべて区民の身近なコミュニティセンターであるという言い方をしている。とすると、区役所も区のコミュニティセンターと言えるし、

警察署・交番、消防署、病院等もコミュニティ施設になってしまっているのである。確かに、警察署も交番もコミュニティに欠かざる施設であると言えるかも知れない。ところが、警察はコミュニティに関する情報を公表しようともせず、外国人住民との接触が官僚的過ぎるため、トラブルさえ起こしているのが現実である。そもそも、日本の場合、近代行政の生立ちから、区役所をはじめ、支所、出張所、地域センター、住区サービス事務所、区民事務所、出張所分室等は行政事務の拠点であって、コミュニティ拠点ではないのである。その根拠としては、区界、地区割り、町割り行政主体が権限をもって任意で行なったものであって、単位コミュニティの主権のもとで行われたものではないことがあげられる。これを事実的論拠をもって説明すると、現に特別区の大半の町会・自治会の区域は行政側が設定している行政境や町割りとは無関係で形成されているのである。即ち、行政側のいうコミュニティは行政コミュニティであり、その観念をもってコミュニティを理解していることから、行政の判断と基準で設置した都市設備等をコミュニティ施設と称したくなるのである。区民館や図書館等は当該コミュニティの住民（構成員）でなくても利用できる現実から考えると、行政側のコミュニティ定義の解釈と実際のコミュニティ施策は明らかに錯綜しており、日本的なコミュニティ論理及び施策の繰り返しであるに過ぎない。

実際、これからの事例からもわかるように、行政側は行政内部でコミュニティ基本構想や計画を立案してきたし、これが官製コミュニティ理念に基いたコミュニティの行政化につながっているのである。従って行政側は、疑似コミュニティ政策から脱皮するために、まず、地縁団体や機能的地域団体などが本来の姿を取り戻すようにしなければならぬと思う。というのは、コミュニティ活動は行政を補完・代行・補助する性格の活動ではないにもかかわらず、今日においても町会・自治会は行政と深くかつ密接に絡んでおり、町会・自治会の行政への協力はコミュニティづくりよりも、むしろ縦割り行政構造のもとで行政需要を満たすための末端機能に傾斜し過ぎているからである。

第四節 事例一、品川区のコミュニティ行政と町会・自治会との関係

平成六年現在、品川区には四つの地区、十三の出張所、一三〇町（丁目を含む）、二〇七町会（自治会を含む）がある。品川区の町会・自治会の場合も例外ではなく、行政区域（町界）と地縁範囲（町会地域）が必ずしも一致していない。普通、町会・自治会は世帯を構成単位とし、その地域内の全世帯が自動的に加入することを前提とした地縁組織であると評価されている。にもかかわらず、品川区住民の町会・自治会加入率は昭和六十一年以降八〇%を下回っているし、町会・自治会に加入している住民であっても、その半数以上は町会・自治会の会合や行事に参加していない状況である。

一方、区はこのような町会・自治会を非常なる熱意をもって育成してきたし、町会・自治会は区のコミュニティ行政の実質的な担い手となっている。それゆえに品川区は昭和五十七年にまとめた『品川区におけるコミュニティ形成施策について』（第一次報告）の中で、「コミュニティづくりを進めていくうえで、町会・自治会をベースにしながら、個人や団体・グループの参加を求めるという方法にしたい」とことと、「町会・自治会が地域の中で中心的な働きを持つものであることを期待している」と言明していたのであった。さらに昭和六十二年にまとめた『品川区のコミュニティ施策の在り方についての調査検討』の中では、「町会はその組織化が概ね全地域に及んでいること、資金を自主的に集める能力があることなどを例にとっても、現状では地域のなかで最も強い組織であることは疑いがない。このため、町会組織の活性化を図ることは、品川区のコミュニティ施策の重要な柱でもある」と、その態度を明確にしていた。

戦前の町会整備以前における品川区の町会に関しては断片的ではあるが第二章で触れた通りである。その後、当局による町会統制期には品川区の町会も例外なく戦時体制に組み込まれて行くのであった。そして昭和二十二年の

町会解散の時には、一部の町会は防犯協会支部または親睦会に替えることによって町会体制を維持することができたのであった。それから政令第十五号が失効されてからは、品川区に限ることではないが、町会・自治会は出張所を媒介して区役所と住民とのパイプ役もしくは行政末端機構の役割を果たしてきた。殊に品川区の場合は、出張所管轄区域にそれぞれ地区町会連合会が構成されていて、他区では見られないほど行政側と密着しているのである。品川区の町会長たちは豊島区・文京区・足立区・荒川区のように強力な区町会連合会組織を持っていないが、その背景には区による町会・自治会組織に対する持続的かつ有効な地区単位町会連合会育成政策があったのである。

品川区では昭和五十一年に、学識経験者によって構成された品川区政調査会に対して「民主的かつ合理的な区政運営の在り方について」を諮問したことがあった。ところが、品川区政調査会の答申には町会に関しては殆ど触れられていなかった⁹のであった。そもそも、民主的な区政運営と、任意団体に過ぎない町会・自治会に対する区の育成とは相反するテーマであると言えよう。しかし区側にとっては、合理的な区政運営と、住民組織として各地区に普遍的に結成されている町会・自治会の育成とは決して無縁とは言えないだろう。さすがに学識経験者たちもこの相矛盾する諮問に対し、町会・自治会と行政との過剰な密着ぶりを指摘するには躊躇せざるを得なかったであろう。

一方、町会是一般的に住民を丸抱えしているとされたが、当時の品川区住民の町会・自治会加入率は八六・五%で、墨田区の昭和四十九年七月末の町会・自治会加入率九八%には遥かに及ばなかったのであった。しかも、品川区政調査会の答申が出される時には、町会・自治会に加入していた住民の半数以上は町会・自治会の会合や行事に参加していないという世論調査結果が出ていたのであった。品川区政調査会の答申内容如何とは関係なく、区の事務が町会・自治会中心に行われていたことは、「民主的かつ合理的な区政運営」に合致するものではない。にもかかわらず、今日においても区のコミュニティ事務が町会・自治会を中心に行なわれているのは、区が町会・自治会を的確にコントロールし、区及び関係機関・団体はその事務を町会・自治会に依頼しているからである。

昭和五十六年七月現在、警察・消防関係を除く、区が町会・自治会に依頼する事項は以下の通りであった。

- 1、施設建設公聴会のPR（ちらしの回覧）
- 2、町会・自治会専門部との課題別協議会（以上、広報部）
- 3、品川区民まつり大会運営委員・各地区実行委員長の依頼
- 4、統計調査員の推薦（以上、総務部総務課）
- 5、美化推進モデル地区（清掃日を定め、実践活動）
- 6、地域環境整備助成
- 7、大井競馬場周辺地区環境整備等特別助成
- 8、区政協力委員の委嘱
- 9、青少年対策地区委員の推薦
- 10、青少年問題協議会委員の委嘱
- 11、交通安全協議会委員の委嘱（以上、区民部管理課）
- 12、勤労者福祉会館運営委員会委員の推薦（以上、区民部勤労者福祉会館）
- 13、赤十字社員増強運動
- 14、「赤い羽根」共同募金運動
- 15、献血推進用チラシの回覧
- 16、献血運動に協力依頼
- 17、民生委員の推薦（以上、厚生部厚生課）
- 18、生業資金貸付審査委員会委員の委嘱（以上、厚生部保護課）
- 19、児童センター「お知らせ」の配布（以上、児童部児童育成課）
- 20、防災区民組織の結成と活動
- 21、地域防災活動推進協議会の結成と活動（以上、環境開発部防災課）
- 22、殺虫剤の配布
- 23、ネズミとりの薬剤散布
- 24、健康づくり推進モデル地区事業（以上、保健衛生部保健衛生課）
- 25、保健衛生協力員及び伝染病予防委員の推薦
- 26、区民健康診断のお知らせの配布（以上、保健所）
- 27、大井町駅、大崎駅、西大井駅周辺再開発事業の地元説明会のお知らせの配布（以上、都市再開発本部）
- 28、駅周辺等の放置自転車等の指導、整理（以上、土木部土木管理課）
- 29、公園・児童遊園管理人の推薦
- 30、私道防犯灯整備（以上、土木部公園緑地課）

- 31、青少年委員の推薦
- 32、講座・学級等のチラシ、ポスターの配布
- 33、各文化センターの「センターだより」の配布（以上、教育委員会社会教育課）
- 34、体育指導委員の推薦（以上、教育委員会社会体育課）

以上の事務依頼が行われるためには、町会・自治会と行政側とが密接な関係を維持するのが前提である。そのため、品川区には区政協力委員会、区政委員協議会、保護司会、明るい選挙推進委員会、青少年委員、体育指導委員という、区及び官公署が委嘱する区レベルの行政支援組織がある。そして各地区には地区委員会、青少年対策地区委員会、区民まつり実行委員会、防災地区協議会、日赤分団等が組織されている。その他、各警察署・消防署管轄地区には防犯協会、交通安全協会、防火協会が組織されているし、各清掃事務所には清掃協力会が組織されている。これらのすべての組織は殆ど町会長・自治会長らによって構成されているし、民生委員は町会長の推薦によって選出されることになっている。さらに、老人会は各町会単位で組織されることが原則となっている。

組織を育成することはリーダーの育成と直接に結び付くのである。即ち、町会・自治会を育成するためには、まず町会長・自治会長らを地域活動のリーダー的存在に成熟させ、かつ権威を付与しなければならない。それから、町会・自治会の活動を保障するのは予算である。従って、区が町会・自治会に対して補助金を支出することは、町会・自治会の活動と地域リーダーの育成目的を同時に達成する、もっとも有効な手段となるのである。そのため、品川区は町会・自治会に対する政策的かつ財政的支援を惜しまなかったのである。一方、品川区では昭和五十八年に町会・自治会への補助金を一本化することを検討していたが、縦割り行政の根強さのため実現されなかった経緯がある。その幾つかの区政協力組織への補助金交付の根拠・目的及び平成六年度の予算を示すと、以下の通りである。

一、品川区防犯協会補助金交付要綱（昭和四〇年九月一日）

（目的）区内の各防犯協会が、犯罪防止に努め、防犯思想を啓発し、明るい町を保持していくために実施する事業の拡充強化を図り、もって区政の発展に寄与する。

（内容）区内にある五つの警察署ごとに組織されている各防犯協会が実施する事業、防犯対策の調査研究、防犯思想の普及活動、青少年の不良化防止及び善導等に要する経費の一部として補助する。交付額は、均等割りの他人口数、面積等を基礎にして算出する。

（予算）平成六年度防犯協会補助金Ⅱ一、三二〇千円

一、品川区町会連合会補助金交付要綱（昭和四十五年四月一日）

（目的）町会連合会が地域社会の福祉と住民生活の向上発展のために実施する事業の拡充強化を図り、もって区政の伸展に寄与する。

（内容）補助金は、町会連合会が実施する事業、総会、常任理事会、行政機関等との連絡、研修、研究会及び資料の収集・作成等の事業に要する経費の一部とし、予算の範囲内で交付する。

（予算）平成六年度町会連合会補助金Ⅱ三、一五九千円

一、品川区防火協会補助金交付要綱（昭和四十五年四月十三日）

（目的）区内の各防火協会が、火災警戒防衛及び火災予防思想を啓発し、発災時の応急対策について、住民の指導と広報の徹底を図るための事業を強化充実し、もって区政の発展に寄与する。

（内容）区内にある三つの消防署ごとに組織されている各防火協会が実施する事業、防火思想の普及活動等に要する経費の一部として補助する。交付額は、均等割りの他人口数、面積等を基礎にして算出する。

（予算）平成六年度防火協会補助金Ⅱ一、〇〇〇千円

一、品川区区政協力委員規程（昭和四十六年四月一日）

（目的）区民意識、区民の要望等を的確に把握し、区政に反映させるとともに、区政の現況について正しく認識してもらい、区政を効率的に推進するため、区政協力委員を置く。

（内容）町会長及び自治会長を委員として委嘱し、左のように区政協力委員会を開催する。

・区政協力委員会協議会（十三地区の会長）

・地区別区政協力委員会（全委員を対象に、地区別・出張所別）

・出張所管内別区政協力委員会

・新年懇談会

（予算）平成六年度区政協力委員会経費Ⅱ一〇、三二五千円

一、品川区町会・自治会に対する助成金（環境整備・防災）交付要綱（昭和六〇年四月一日、平成元年四月一日改正）

（目的）町会・自治会が町会内の環境整備等のために実施する各事業の拡充強化をはかり、当該事業の運営に寄与する。

（内容）交通安全・町内美化・清掃・緑化推進等、環境整備のための事業への助成で全町会・自治会を対象と

する。ただし、防災対策のための事業については、防災課で執行する。

(予算) 平成六年度地域環境整備等助成金Ⅱ五六、〇二七千円

一、品川区町会専用掲示板設置に対する補助金交付要綱(昭和六〇年三月二十八日、平成三年三月三〇日改正)

(目的) 区内の町会・自治会が掲示板を新設または建て替える事業を助成し、地域活動の活性化に寄与する。

(内容) 区域内住民相互の親睦と福祉につながる情報提供のために使用するものに対して、新設等の経費の五〇%以内・五万円限度(一基当り)の補助金を出す。

(予算) 平成六年度町会専用掲示板設置補助金Ⅱ二、五〇〇千円

一、品川区町会・自治会館建設補助金交付要綱(昭和五十六年八月三十一日、平成三年三月三〇日改正)

(目的) 地域住民の自治意識を高め、連帯感及び自主活動の強化と区政への参加を促進し、区政の伸展を図るため、その基盤となる町会会館の建設を助成する。

(内容) 補助金の対象

- ・新築、増築、改築、修繕、既設建物購入
- ・会館面積五〇㎡以上
- ・新築等の経費が一〇〇万円以上
- ・土地は非対象
- ・再申請は一〇年経過後

(補助金額) 新築等の経費の五〇%以内とし、一、〇〇〇万円(葬祭の場として利用されるものは一、五〇〇

万円)を限度とする。

(予算) 平成六年度町会・自治会館建設補助金Ⅱ三五、〇〇〇千円

一、品川区町会・自治会館等葬祭設備補助金交付要綱(昭和六十二年十月一日、平成四年三月十七日改正)

(目的) 地域住民が安い費用で利用できる葬祭場が少ないため、葬祭場として地域住民に利用される町会会館、集会場等に関り、葬祭のための設備整備経費を補助する。

(内容) 補助金の対象

- ・葬祭の場として、広く地域住民に利用されること
- ・借用等により使用する集会施設にあっては、貸借契約等があること
- ・この要綱に基づく補助金交付の対象となった集会場等で補助金交付後、三年を経過していること
- (対象設備) 冷暖房機、じゅうたん、換気扇、テーブル、椅子、畳表替え、襖の張替え、集会用テント、その他葬祭に必要な什器、備品類

(補助金額) 経費の五〇%以内とし、一〇〇万円を限度とする。

(予算) 平成六年度町会・自治会館等葬祭設備補助金Ⅱ三、〇〇〇千円

一、品川区町会・自治会館等の登記に係わる経費の補助に関する要綱(平成五年二月一日)

(目的) 町会法人化の推進を図り、不動産登記の負担を軽減するため。

(内容) 登記に係わる登記免許税に相当する額、登記に係わる書類作成費等の合算した額の二分の一を補助する。ただし、土地の場合には五〇万円、建物の場合には三〇万円を限度とする。

(予算) 平成六年度町会・自治会館等登記補助金Ⅱ三、〇〇〇千円

一、品川区美化推進功労者、功労団体感謝状贈呈要綱(昭和五十三年二月一日)

品川区美化推進事業補助金交付要綱(平成六年四月一日)

(目的) 品川区十三地区管内別町会・自治会連合会が実施する美化推進事業に対し、補助金を交付し、環境美化の推進及び地域住民相互のふれあいと地域社会への参加を促進し、明るく住みやすいまちづくりに寄与する。また、美化推進功労者、功労団体感謝状贈呈式を実施し、美化運動の一層の発展を図る。

(内容) 品川区十三地区管内別町会・自治会連合会が町会・自治会単位、駅前・商店街等の拠点方式または連合町会全体のうちから事業の形態を選択し、自主的に美化実践運動を実施し、区は補助金を交付することにより側面から援助を行う。また、各指定地区及び各清掃事務所が推薦する町会等の体験発表及び感謝状を贈呈する。

(予算) 平成六年度地域美化推進費Ⅱ一、六四八千円

一、その他、コミュニティ組織づくり経費、地域活動促進事業、ふれあい掲示板管理事業、区民まつり補助金交付、青少年問題協議会の運営、青少年対策地区委員会の運営、青少年健全育成事業、等々の関連事業と予算が執行されている。

以上の事業に関連する平成六年度の予算額(一般会計)だけで、二億一、七〇〇万円を越えている。しかも、その大半が町会・自治会の活動と関連して支出されているのが他区と異なる大きな特徴となっているのである。墨田

区の場合も町会・自治会に対する予算が多いことで知られているが、墨田区の平成六年度町会・自治会関係予算は八、〇〇〇万円強である。とすると、品川区は墨田区に比べて二・五倍以上の予算を町会・自治会に投入していることになる。一方、品川区が地域振興事業費(コミュニティ組織づくり経費)として予算化していたのは、平成五年度と平成六年度の、一律三九〇万円に過ぎない。品川区が考えている地域振興事業とは、「長期計画に基づき、ふれあいと参加に支えられた地域社会をつくるため出張所を核として、住民が一体となったのまちづくりが進められるよう、地域活動の振興を図る」ことが目的で、「まちづくりについて地域住民と行政が二十一世紀を展望し、連帯感に支えられた地域社会の形成にどのように関わって行けるか共に考え、実施していく」内容となっている。品川区の町づくり政策がこのように町会・自治会中心になってしまっているが、だからといってまったくコミュニティ施策を考えていなかったわけではないのである。

品川区は昭和五十四年に『出張所の機能及び位置付け並びに区民集会所の管理運営』報告書を出してから、昭和五十七年には『品川区におけるコミュニティ形成施策について』(第一次報告)、翌五十八年には『品川区におけるコミュニティ形成施策について』(第二次報告)、翌五十九年には『出張所における地域活動の在り方』、昭和六十一年には『地域活動推進課・出張所改革に関する答申』を次々と出していた。それから、昭和六十二年十月には冒頭で述べた『品川区のコミュニティ施策の在り方』についての調査検討が報告され、「町会活動の多くは区からの行事や事業の消化に追われ、自主的な活動に取り組みがたい状況にあるため、区は町会組織の負担の軽減を図る方向で、地域事務事業の見直しを進めていかなければならない」「新しい住民組織の結成を長期的に推進する」との提案までされたのである。従来、品川区には町会・自治会以外に、商店会、PTA、青少年団体、婦人団体、福祉関係団体、運動団体、自主組織等々が数多く結成されていた。しかし一部の団体や住民組織を除いて、社会教育登録団体をはじめ各種組織は行政の外郭団体(組織)に過ぎなかったのが現実であった。しかも各種組織は事実

上、町会・自治会を土台にしていたのであった。それから、区側は町会・自治会とコミュニティは同じであることと、町会・自治会の機能とコミュニティの機能とはそれほど変わらないものと認識していたのであった。従って、品川区のコミュニティ形成の方向は、これまで行政末端機構として育成されてきた町会・自治会中心に展開されざるを得なかったのである。

第五節 事例Ⅰ、目黒区の住区住民会議と町会・自治会との関係

（住区住民会議の設置）

目黒区は昭和四十四年、区内部に長期計画推進会議を、そして区長の諮問機関として「長期計画審議会」を設置した。翌四十五年五月には審議会から「目黒区の長期計画を策定するための基本構想に関する答申」が区長に提出された。この審議会答申に基づいて、区は長期計画基本構想を作成、同年十一月三十日に議会で議決、同年十二月一日に長期計画基本構想が公布されるのであった。この『東京都目黒区基本構想』にはコミュニティ形成に関する具体的な内容は含まれていなかった。そして「新しい共同社会の形成を側面的にささえるコミュニティ施設の整備やコミュニティリーダーの育成等が、行政に期待される」という内容を盛り込んだのは、昭和四十六年二月に公表された『東京都目黒区基本計画』（第一次五か年計画）であった。それから目黒区都市計画審議会は昭和四十八年五月十五日に、区長から諮問（昭和四十七年六月二十六日）された「住区地区設定の具体的な方策について」に対する答申「生活圏域（住区・地区）の設定に関する答申」を区長に提出した。この都市計画審議会の答申にはコミュニティ構想が盛り込まれ、第一生活圏として位置づけられた「住区」と、第二次生活圏と位置づけられた「地区」及び、コミュニティ施設の建設等に関する提言が打ち出されたのであった。区は都市計画審議会答申に基づいて、昭和四十八年十一月に「生活圏域整備計画」を策定、翌四十九年四月から実施することとなった。この生活圏域整備計画はコミュニティ構想を実現するためのもので、実施に移す前に「モデル住区」を選定・実験することが最初の計画段階から決められていた。区は「モデル住区」の第一候補地区・第二候補地区を予め選定し、区の計画案通り地元説明会、世話人会または実行委員の発足、コミュニティセンター視察、規約決定、住民会議実行委員会の発足、モデル住区の指定が行われた。目黒区はコミュニティ構想からモデル住区の選定、住区の区割り（自由ヶ丘住

区は例外)、組織づくり、住区施設の建設、組織の事業(コミュニティ・カルテの提示)等、すべてを行政主導で行ったのであった。しかも、昭和五十一年十二月に改正された『東京都目黒区基本構想』が公表されるのであるが、この基本構想に盛り込まれた「新しいコミュニティ形成の基盤に関する条件整備」というのは、「効果的な土地並びに空間の利用」「コミュニティの計画的な形成」「自然環境の保全と緑化」「コミュニティ形成のための公共用地及び空間の確保」を中心とした「土地・空間の利用」に焦点が当てられていたのであった。そして現在の目黒区コミュニティ形成事業の基本方針として定着したのが、昭和五十二年四月に公表された『東京都目黒区基本計画』である。目黒区が住区住民会議を結成しはじめたのはすべてこの基本計画によるものである。この一連の過程が、目黒区のコミュニティ形成事業は「官製コミュニティの実現」であると批判される所以である。

さて、住区とは何か。その概念は第一節で触れたが、住区とは、地域としてとらえたコミュニティを目黒区方式に解釈したものである。区の当初の計画で住区は「小学校通学区域を標準とした単位住区」として位置づけられたので、小学校通学区域が目黒区の単位コミュニティになったわけである。しかし、この住区区割りは全く行政側の任意による人口割り(八、〇〇〇から二〇、〇〇〇人)で区画されたもので、町界も無視され、従来から住民によって構成されていた町会・自治会の区域とも無関係であった。例えば、緑が丘二丁目自由ヶ丘住区、緑が丘一丁目と三丁目は中根住区、八雲一丁目と二丁目は八雲住区、八雲三丁目は自由ヶ丘住区、八雲四丁目と五丁目は東根住区になっている。目黒区は、昭和三十九年に実施した住居表示事業では周辺の一部地区のみで実施されていたが、住区割りでは既存の町界を完全に無視して、新しいコミュニティ区割りをしたのであった。行政側及び研究者側は「コミュニティ形成は、地域の中から自発的に、自然発生的に起きるのが最も望ましい」とし、「コミュニティの担い手は当該住民である」と説いてきたが、目黒区のコミュニティ形成では構想・企画・組織づくり・区割りまで行政が担うのであった。

ところで、目黒区は区の全域を五つの区域に分けて「地区」とし、「地区」を更に小学校通学区域ごとに分けて二十二の「住区」にした。従って目黒区のコミュニティは区・地区・住区の三段階に分けられるのである。とする、必然的に登場してくるのが町会・自治会である。結論から言つと、目黒区の住区は、既存の歴史的・自然発生的コミュニティで、かつ行政の末端機構の役割を果たしてきた町会・自治会を土台とする、「温古知新」のコミュニティの模索であったわけである。要するに、住区は単位コミュニティではなく、既存コミュニティの上に人為的につくられた行政コミュニティであるということである。

(住区住民会議と町会・自治会との係わり)

区のコミュニティ施策の基本と実施方向は二十二住区を区の末端行政単位として設定し、住区住民会議を設立して、コミュニティ拠点である住区センターを建設するとともに、行政出先機関である住区サービス事務所体制を確立し、住民・施設・行政の三者がコミュニティの新しい担い手となることであった。さらに、住区センターの管理運営は住区住民会議に委託し、住区住民会議の活動に対しては補助金を交付する制度的装置が設けられるのであった。このような制度的装置は条例・規則等によって具体化されたが、問題は組織と活動であった。

区は一方的な住区区割りを町会・自治会をはじめとする地域団体に押し付け、住区住民会議を結成するよう呼びかけるのであった。ところが、殆どの住区では住区住民会議の結成にあたって、住区区割りに最も敏感であった町会・自治会の抵抗に直面せざるを得なかったのである。というのは、住区区割りは町会・自治会の区域を無視して行われたからであった。住区住民会議の説明会開催開始時期と発足時期を表8-4にしてみたが、住区住民会議の発足までには相当の時間が費されたのである。

住区住民会議が結成されるにあたって、町会・自治会が心配したのは住区住民会議と町会等との関係だった。最

初、区は住区住民会議結成の説明会を開催するところから始めたが、その対象は町会・自治会、商店会、PTA、婦人団体等であった。住区は小学校通学区と一致するところから、PTAとの関係には問題がなかった。特に、町会・自治会は住区住民会議に対する知識もなければ、住区住民会議ができることは町会・自治会にとって存廃の危機につながると懸念したのであった。町会・自治会側としては、「町会の活動で十分であり、別の住民組織など要らない」等々の理由で非協力的な態度を示すところもあれば、「住区の区割り」と町会区域との不整合を解消してほしい」という妥協案を提示しながら、住区住民会議の結成に理解を示すところもあった。実際、住区は多くの町会・自治会の区域を分断し、また複数の町会・自治会を包括することを余儀なくしてしまった。分断の代表的な例としては、下目黒中町会と下目黒住区と不動住区に分断、目黒原町会は油面住区と不動住区に分断されたことが挙げられる。にもかかわらず、多くの町会・自治会が住区住民会議の結成に応じたのは、区側が町会・自治会に説明会を開催する際に「住区住民会議の結成と町会・自治会の存廃とは関係がないこと」「住区住民会議が結成された後も町会・自治会の活動は保障されること」「町会・自治会は地域活動団体として活動しつつ、さらに町会・自治会は住区住民会議に役員を出してほしい」等々の約束をしたからであった。いずれにせよ、住区住民会議は八雲住区住民会議の結成（昭和六十一年十二月）を最後にして一応完了された。最初のモデル住区住民会議が結成されてから十一年が経過してやっと全住区住民会議結成が完了できたわけである（表8-4参照）。

ところで、町会・自治会と住区住民会議が並存するようになったのは行政側の都合によるものであったことを忘れてはならない。目黒区はコミュニティ形成のため住区住民会議が結成されたと言っているが、町会・自治会と係わりのある各官公署には何の変化もなかったのである。即ち、町会と警察署・消防署・清掃事務所・保健所との関係は従来と変わらなかったし、区広報の普及・国勢調査なども町会・自治会を通じて行われたのであった。しかも区役所の区民部コミュニティ課はコミュニティ関係事務を分掌しながら、町会・自治会に関する事務（他の部課に属するものを除く）は区民部区民課区民係が分掌しているのである。区民課区民係の分掌事務には町会・自治会に関する事務以外に、美化に関する事務、日赤・共同募金等に関する事務、等々が含まれている。さらに、区は住区住民会議に対して事務委託費の形で補助金を交付する一方、町会・自治会に対しても事務委託名目の補助金を交付している。従って、住区住民会議の活動と町会・自治会の活動が殆ど重複または競合するのは必然であり、既存の縦割り行政の抜本的な改革が行われないまま住区住民会議が結成された以上、町会・自治会が存続するのは当然の帰結であったと言えよう。それでは、住区住民会議規約の中から住区住民会議の事業について見てみよう。皮肉にも全住区住民会議が表現の相異はあるにせよ、以下のような事業を行うと規約に明記されている。

- コミュニティ意識の向上を図りつつ、地域環境の整備充実の推進
- 地域社会の連帯性を向上させ、住民参加の活動及び行事を推進
- コミュニティ組織づくりの育成と調整
- 住区施設の整備充実及びその運営
- 各種調査及び広報活動

表（8-4） 目黒区住区住民会議結成時期動向

住 区	説明会開催時期	発足時期
駒場住区	昭和52. 3	昭和57. 3
菅刈 "	52. 5	56. 2
東山 "	49. 5	49. 12
鳥森 "	52. 6	57. 2
中目黒 "	52. 6	58. 2
田道 "	52. 6	59. 10
下目黒 "	52. 6	60. 4
不動 "	51. 2	52. 4
上目黒 "	52. 6	53. 2
油面 "	52. 6	56. 12
五本木 "	52. 6	57. 7
鷹番 "	52. 6	60. 4
月光原 "	52. 6	56. 3
向原 "	52. 6	55. 11
碑 "	52. 3	54. 3
原町 "	52. 3	57. 11
大岡山東 "	49. 10	49. 10
大岡山西 "	52. 6	57. 2
中根 "	52. 6	56. 4
自由ヶ丘 "	51. 2	54. 2
八雲 "	52. 7	60. 12
東根 "	56. 6	58. 11

出典：目黒区『コミュニティづくりのあゆみ』昭和61年 3月

○その他の目的達成に必要な事業

この事業の中で「住区施設の整備充実及びその運営」以外は事実上、町会・自治会が行ってきたものである。住区住民会議がこれまでで行った活動記録を見ると、むしろ町会・自治会の活動と区別するのが難しいほどである。即ち、交通安全運動、ラジオ体操、花火大会、区民まつりへの参加、防災訓練、盆踊り大会、不用品交換会、運動会、美化活動、料理講習会、小中学生対象の各種イベントの開催、等々、町会・自治会の活動領域から離れた事業はあまり目立たない。

表(8-5) 目黒清掃工場建設協議会委員名簿(住民代表団体)

昭和63年6月25日現在	
団 体 名	地 位
田道住区住民会議、一・一町会	代表世話人
中目黒住区住民会議	副代表世話人
下目黒住区住民会議	副代表世話人
目黒清掃工場に隣接する30m以内に住む住民の会	副代表世話人
田道住区住民会議、三田町会	
田道住区住民会議、田道町会	
下目黒住区住民会議、大鳥町会	
下目黒住区住民会議、下一町会	
下目黒住区住民会議、目黒小滝町会	
中目黒住区住民会議、中二北町会	
中目黒住区住民会議、中目黒八幡町会	
目黒清掃工場建設に反対する地元有志の会	
田道小学校の環境を守る父母の会	
田道小学校PTA	
リサイクル社会をめざす目黒連絡会	

注：住民団体は15であるが、住民代表は「目黒清掃工場に隣接する30m以内に住む住民の会」が二名、「目黒清掃工場建設に反対する地元有志の会」が三名であるため、18名である。

出典：目黒清掃工場建設協議会委員名簿

ところで、地域の懸案があるときには住区住民会議が有効に機能することもあり得る。目黒清掃工場は地域住民と地元町会・PTAが反対運動を組織的に展開したにもかかわらず、目黒区三田二丁目一九番(旧東京工業試験所目黒分室跡地)に建設することが決められた。昭和六十二年三月十二日に住民代表・区代表・都代表の三者は目黒清掃工場建設工事を前にして「建設協議会」を発足させ、工事期間中に起こる諸問題を討議することになった。当時の建設協議会委員を構成する住民代表は表8-15のようになっていた。目黒清掃工場建設と係わりのある地元住民団体の代表による住民参加が実現され

たわけであるが、その団体名に住区住民会議が添えられていたことに注目する必要がある。目黒清掃工場が建設される地域は田道住区に属し、田道住区住民会議は昭和五十九年十月に結成された。それから、住民代表には田道住区の関係団体以外に周辺関係住区住民会議も加わっていたことからして、区の主導で結成された住区住民会議を完全に無視するわけにはいかない。

しかし、モデル住区住民会議の発足から二十年が過ぎたいま、目黒区及び住区住民会議には厳しい問題提起がなされている。

(住民の行政及び地域参加の拠点としての地位を失った住区住民会議)

目黒区長は平成二年十二月十四日、目黒区コミュニティ懇話会(以下、「コミュニティ懇話会」という)に対して、目黒区長期計画のめざす「住民参加によるコミュニティの形成を通じてのまちづくり」をいっそう推進するための具体的方策と、行政の役割について諮問した。諮問事項としては①住民組織の活動実態の把握と分析、②住区住民会議の活動の方向性とその実現方策等、③行政の役割であった。諮問理由としては、コミュニティ形成に対する住民・行政の取り組みに様々な問題が生じていること、住区住民会議が様々な問題を抱えていること、コミュニティ形成事業は継続されるべきであること、などが挙げられていた。後述するが、諮問理由と諮問事項に関する問題は住区住民会議が結成される最初の段階から抱えていたものであって、決して試行錯誤ではなかったのである。もし試行錯誤があったとしても、それは行政側の試行錯誤であって住民の負うべき試行錯誤ではなかったことに注目しなければならない。

目黒区では昭和四十四年から毎年世論調査を実施している。その世論調査によると、昭和五十二年の調査結果、住区住民会議のことを知っているかとの質問に「知っている」と答えたのは一五・九%、「知らない」と答えたのは

表(8-6) 住区住民会議認知度(年度別、目黒区世論調査結果)

年 度	知っている	知らない	有効標本数
昭和52年	15.9%	84.1%	
53 "	15.6%	84.4%	
54 "	13.5%	86.1%	1,623
55 "	23.6%	76.4%	1,611
56 "	27.8%	72.2%	1,610
57 "	32.5%	67.5%	1,624
58 "	34.9%	65.1%	1,637
59 "	34.6%	65.4%	1,622
60 "	37.1%	62.9%	1,620
61 "	41.8%	58.2%	1,561
62 "	40.2%	59.8%	1,591
63 "	41.6%	58.4%	1,595
平成 1 "	40.2%	59.8%	1,623
2 "	40.2%	59.8%	1,616
3 "	37.3%	62.7%	1,643
4 "	40.2%	59.8%	1,614
5 "	34.0%	66.0%	1,605

注：昭和54年の統計には、無応答(NA)が0.4%ある。
出典：第10回～第25回『目黒区世論調査』より作成

表(8-7) 世論調査から見る目黒区住民の町会・住区住民会議の認知度

	町会活動の認知	住区住民会議の認知
知っている	25.2%	7.3%
存在は知っている	59.9%	20.0%
存在も知らない	14.9%	56.9%
言葉だけ知っている	—	15.8%

注：本調査は設計標本数 2,996のうち、有効回収数 2,143で、有効回収率は71.5%である。
出典：目黒区コミュニティ懇話会『目黒区民のコミュニティ活動に関する調査報告書』平成4年、61頁、69頁より

は八四・一％であった。これが平成五年の調査では、「知っている」と答えたのは三四・〇％、「知らない」と答えたのは六六・〇％へと変化した(表8-6参照)。さらに、住区住民会議への参加意向を問う質問への答えは更に厳しいものであった。昭和五十四年の調査では、「ぜひ参加したい」が二三・〇％、「参加してもよい」が六三・八％、「あまり参加したくない」が一五・三％、「参加したくない」が二・三％、無応答が五・六％であった。ところが平成五年の調査では、「ぜひ参加したい」が二・四％、「参加してもよい」が二〇・七％、「あまり参加したくない」が五三・二％、「参加したくない」が二三・四％、無応答が〇・三％であった。即ち、調査対象の七六・六％が住区住民会議への参加を否定的に考えているということである。

コミュニティ懇話会が平成三年に調査したところによると、住区住民会議は町会・自治会よりも不人気であることが明らかになった(表8-7参照)。即ち、目黒区の住民は、住区住民会議に殆ど関心を示さなかったのである。コミュニティ懇話会はコミュニティ団体に対しても同じく実態調査を行ったが、住区住民会議正副代表・部会長・事務局長・町会長・商店会長の中で調査に応じた者の六七・〇％が町会と住区の役員を兼任していると答えた。コミュニティ懇話会の調査結果は、町会・自治会と住区住民会議の活動認知及び参加は無職の高齢者、自営業者、専業主婦に多く、特に居住歴の長い高齢者層の認知と参加が目立っていて、町会・自治会と住区住民会議の参加層は重複することを示している。コミュニティ懇話会は「住区住民会議を中心とするコミュニティ活動と一般区民との距離が遠くなっている」と結論づけていることから、住区住民会議はこれから厳しい自己選択を迫られることとなる。

最後に、コミュニティ懇話会は区長から諮問された『目黒区におけるコミュニティ形成の在り方について』、平成五年一月に答申を行った。答申は現状の問題点を指摘した上で、住区住民会議運営委員会を置くこと、住区住民会議連絡会を置くこと、住区支援第三者機関を置くこと、町会・自治会の活動と重複する事業を地域団体に還元す

ること、行政の適切な支援を強化すること、等々を提案している。まだ区側から具体的な方策が示されていないため断言はできないが、住区住民会議を組織面で一層強化するという発想は、地域団体の翼賛化につながる危険性を孕んでいると言える。コミュニティ懇話会が提案している「第三者機関」と「住区への第三者機関による支援」とは、次のような内容となっている。

「住民会議を中心としたコミュニティ活動に対する支援を強化するために、助成金、研修、人材などを一括して提供する中立的機関として第三者機関の設置が望まれる。

第三者機関は、助成に関する審査機関、資料の収集・整理・提供を行う研究機関、住民会議や住民活動育成のための人材を育てる研修機関、助言や相談に応じる人材プールなど、四つの機能を含むものとする。

地域で行われるさまざまな地域活動に対する区の助成は、すべてを統括して第三者機関で行い、審査結果を公表することが望ましい。将来的には、コミュニティ活動振興を目的とする、総合的な新しい組織の設立も視野に入れておくべきである……」と。

この「第三者機関」発想が具体化した場合、官製町会連合会から大政翼賛会各区支部に発展した戦前の前例にはならないだろうが、区が指導する強力な第三者機関は官製町会連合会または区翼賛支部の機能と類似したものになるか、あるいは現代的に改良された住区住民会議統制会のようなものになるかも知れない。このような懸念を払拭するためには、組織強化等々の選択は住民の意思に託し、行政側は住民が何を選択しようとも一切介入すべきでないと思う。また、これが歴史から学ぶ教訓でもある。

註

1) 機能的地域団体(清掃協力会、商店会、消防団、PTA、婦人団体、婦人会、老人会、医師会、子供会、母の会、体育及び趣味活動グループ等)の中には町会・自治会を基盤にしているケースも多いが、団体の構成や活動の面で一致するとは限らない。

2) 世田谷区では平成六年現在、世田谷地域、北沢地域、玉川地域、砧地域、烏山地域にそれぞれ地域活動団体連絡協議会が結成されている。その地域活動団体には町会・自治会も含まれる。

3) 岩崎忠夫「地方自治法の一部を改正する法律について」『自治研究』第六十七巻第七号、二〇頁。改正地方自治法第二六〇条の二の解説に関するものとしては、「自治会、町内会等の地縁による団体の権利義務について」地方自治制度研究会『地方自治』第五二三号(平成三年六月)参照。

4) 佐藤益二は町会とコミュニティの違いについて、こう述べている。「町内会・自治会に共通していえることは、その構成主体が「世帯」あるいは「家」単位であるということである。すなわち、町内会・自治会への加入は世帯単位で行われ、意思決定も世帯単位で行われる。しかし、コミュニティの構成主体は「個人および家庭」である。そこでは、「個人」が全面に出され、また「世帯」ではなくして「家庭」が構成主体とされたことは、その基底に、すべての人間の平等性、家庭内での夫婦の対等性という考え方を前提にしているから、それだけ、町内会・自治会とコミュニティの違いは大きいものがあるといえよう」と。佐藤益二編著『コミュニティをめぐる問題事例』学陽書房、昭和五十五年、五八頁。

5) 地縁団体の課税関係については、地縁団体の法人格取得が、保有不動産の登記に係る問題を解決するための措置であり、団体の実態は法人格取得前と変わるところはないので、法人格取得後も、従前の権利能力なき社団で

あった場合と課税上の扱いは同一とするための措置を講じている。これは、建物の区分所有等に関する法律の管理組合法人と同じ考え方に拠ったものであり、地縁団体は、法人格取得前は権利能力なき社団として法人税、法人事業税等の税目について収益事業のみ課税されることとされているが、法人格取得後も法人税法等において公益法人とみなされ、収益事業のみ課税されることとされた。前掲、岩崎忠夫「地方自治法の一部を改正する法律について」、二二頁。

6) 大森彌は論文「現代に甦るコミュニティ」の中で、カタカナ表記の「コミュニティ」が、昭和四十五年前後に、社会学者等の研究の文脈を離れて、国・地方自治体を通じる政策過程に組み込まれ、「コミュニティ」ブームが到来した後もなお、少なからぬ人々から、「コミュニティ」は、しばしば、奇をてらう知識人のカタカナ嗜好の一例として、うさんくさい眼でみられてきた。そこには、カタカナ表記への単純な情動的反発だけでなく、この言葉が、何かしら、そうした人々によって立つ既存の地域秩序を批判し、ゆるがす力をもっているのではないかという不安感や警戒心も看取することができる、と記していた。奥田道大他『コミュニティの社会設計』有斐閣、昭和五十七年、二頁。

7) 自治省は昭和四十五年八月、『コミュニティ（近隣社会）に関する対策案』をまとめた。当初の案では、コミュニティの組織や活動は住民の自主性に委ねるという方針を取っていた。ところが自治省は、この方針を替え、行政によるモデルコミュニティ構想を打ち出す方向に政策転換するのであった。即ち、自治省が昭和四十六年四月に発した事務次官通達『コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱』は、モデルコミュニティ構想の実現のための方策を自治体に強制するものであった。モデルコミュニティ構想は、全国に指定地区を設け、必要な場合はコミュニティセンターの建設に起債を認め、その実践例を研究紹介して、コミュニティ形成に役立てようとしたものであった。当時、指定地区は全国で八三カ所が選ばれた。しかし、コミュニティ構想・計画は自治省のみ

が独占したわけではなく、経済企画庁、建設省、農林省、文部省、新生活運動協会までがコミュニティ政策研究に加わったのであった。これが縦割りの系統化され、自治体行政に波及されていったのは言うまでもない。

高寄昇三は著書『コミュニティと住民組織』の中で、「全国の自治体が地域の特性、住民の意識、組織の現状などをあまり考慮せず、コミュニティの育成という名分の下に、地域住民組織の整備に乗りだした。それは中央政府の意図するところではなかったが、結果的には自治体の自主性のなさが手伝ってあまりにも性急な行政となって天下ってきた」と、コミュニティ行政の歪みを批判していた。高寄昇三『コミュニティと住民組織』勁草書房、一九七九年、七頁。

8) 品川区が隔年で行っている世論調査の結果、昭和五十一年に町会加入と非加入の比率が八六・五%と二三・五%であったものが、昭和六十一年には七九・五%と一九・九%（無応答〇・六%）となっていた。しかも、昭和六十一年の調査結果によると、町会加入者の四二・七%が町会の会合や行事に参加すると答えていた。参考までに、昭和六十一年以降は町会加入如何を問う調査項目がなくなっている。品川区企画部『品川区世論調査』第三回（昭和五十三年）、第七回（昭和六十一年）による。

9) 答申の中で町会に関する内容を取り上げると、「災害時における避難誘導、情報伝達、救出救護を目的として町会を母体に防災区民組織が、昭和四十九年に結成された。また、同年より、区民消防隊の結成が育成されてきた。しかし、いづれの組織も、区民全体によって支えられていないきらいがある」くらいである。東京都品川区政調査会『民主的かつ合理的な区政運営の在り方について』（答申）昭和五十二年、一九頁。

10) コミュニティ問題連絡会『品川区におけるコミュニティ形成施策について』（第一次報告）、昭和五十七年三月、四六～五一頁。コミュニティ問題連絡会は当時の区の各部課（広報部、都市再開発本部、企画課、総務課、管理課、区民課、厚生課、老人福祉課、児童育成課、防災課、保健衛生課、品川保健所、土木管理課、教育委員

会庶務課、社会教育課、社会体育課）職員によって構成されていた。

11) モデル住区の第一候補地区は東山住区と大岡山住区、第二候補地区は不動住区と原町住区であった。結局第一候補地区がモデル住区となった。モデル住区の指定には社会基盤施設が整えていない地区であるとの理由があったという。目黒区企画部企画課『モデル住区整備事業の概要』昭和五十一年、三〇四頁。

12) 目黒区の住居表示事業は、大原・芳窪・倉・宮前等の町名が、東が丘・八雲となり、昭和四十一年には、区役所地域が「中央町」と改正されるのみであった。これに対して『目黒区五十年史』は、「大方の地域が、伝統的な地名になったのはコミュニティを町づくりの基本としている目黒区としては区民の意向を尊重しての結果といえる」と評価している。目黒区『目黒区五十年史』昭和六十年、一一五九頁。しかし、目黒区が進めた住区の設定と住区住民会議の結成は必ずしも区民の意向を尊重したとは言えない。

13) これに関連する条例・規則等は次の通りである。「東京都目黒区住区センターの設置及び管理の基本に関する条例」（昭和五十一年十月一日）、「東京都目黒区住区会議室条例」（昭和五十一年十月一日）、「東京都目黒区住区会議室条例施行細則」（昭和五十一年十一月十五日）、「東京都目黒区住区サービスコーナー処務規程」（昭和五十一年十一月十五日）、「目黒区住区住民会議の活動に対する補助金交付要綱」（昭和五十九年四月一日から適用）等々。

14) 例えば、区側の草案では、八雲三丁目にある宮前小学校通学区区域をもって宮前住区とすること、緑が丘二丁目にある緑が丘小学校通学区区域をもって緑が丘住区とすることとなっていた。ところが、自由が丘町会から「自由が丘が二つの住区に分断されてしまう」と区案に反対して、結局自由が丘住区が誕生したのであった。

15) 目黒区コミュニティ懇話会が住区の役員・町会長・商店会長を対象に調査したところによると、町会と住区の区割りが不一致かどうかの質問に対して、三七・二%が「問題がある」と答え、三九・〇%が「問題はない」と答え、「一致する」と答えたのは一七・七%に過ぎなかった（無回答六・〇%）。目黒区コミュニティ懇話会『目黒区におけるコミュニティ活動団体に関する調査』平成四年、一一〇一二頁参照。

16) 目黒区には平成六年現在、八三の町会・自治会と、五の公務員住宅の居住者組織等がある。目黒区はこれら町会等に対して、平成六年度補助金として三、六一六万一千円の予算を編成している。

17) 目黒区に清掃工場を建設する発端は昭和四十六年九月の美濃部都知事による「東京ごみ戦争宣言」から始まる。以降の動きに関しては様々な文献と資料があるが、その代表的な研究書としては、寄本勝美著『自治の現場と参加』学陽書房、一九八九年（七九～一〇二頁）等がある。目黒清掃工場は昭和六十二年十月に基礎工事に着工し、平成三年三月に竣工された。目黒清掃工場建設反対運動当事者の運動記録として、目黒清掃工場建設に反対する地元有志の会『振りむけば煙突』（有志の会の十年間）平成四年、がある。

18) 目黒区コミュニティ懇話会『目黒区におけるコミュニティ活動団体に関する調査』平成四年、九頁。

19) 目黒区コミュニティ懇話会『目黒区におけるコミュニティ形成の在り方について』平成五年、三六頁。

本文で定義したように、町会・自治会（以下、「町会等」という）はアソシエーションに過ぎない。にもかかわらず、行政側が町会等を絶えず利用してきているのは、町会等に勝る他の地域住民組織は存在せず、しかも有効な働きをする都台のよい組織だからである。一方、町会等是有事るとき、地域もしくは住民共通の利害関心を解決するためには行政に働き掛ける手段をもった方がよい。この相互依存的な前提が町会等の存在意義を確認してくれるが、だからと言って、町会等は行政末端機構でもなければ、行政に従属されるべき根拠もない。

特別区の町会等は、その成立時から、祭礼、親睦のような固有機能のほかに、防犯、防災、清掃、衛生、等の仕事を行ってきた。この伝統は今日においても何ら変わらないままである。それ故に、東京都区政にとって町会等は欠かせない存在となっている。従って行政側が防犯、防災、清掃、募金関連の仕事を町会等に依頼しなくなると、町会等は親睦団体という本来の姿を取り戻していくであろう。

さて、特別区の場合、町会等は普遍的に組織されているものの、町会等に対する政策は区によって多様である。例えば、各区のコミュニティ施策もしくは地域振興事業（以下、「コミュニティ形成事業」という）の内容は大同小異であるが、コミュニティ団体の定義も、財政補助も、仕事の依頼も、コミュニティ団体への対応の仕方も統一されていない。その背景には、都及び区のコミュニティ形成事業がコミュニティ施設の建設に重点が置かれていることや、行政側が町会等へ依頼する仕事が増えつつあるため、都及び区の統一した政策を打ち出せない構造的な問題等が潜んでいるのである。もし、町会等もコミュニティ団体の一つであるとするならば、町会等がその他のコミュニティ団体より優遇されてはならない。しかし、地域のどの団体よりも町会等が組織・財政・事業能力の面で強力であるため、都及び区は町会等をコミュニティ形成事業の柱的存在として見做しているのである。

これからの都区関係がどう展開されようとも、もはや国際都市となっている東京都及び区のコミュニティ形成事業は従来のコミュニティ概念の見直しから出発しなければならない。それから、区政と住民組織との関係はますます強化されていくだろうと考えられる。また、国家的な危機管理状況が到来するときには、住民組織は再び強力な行政末端機構としての地位と役割が与えられるだろう。

さらに、コミュニティ形成事業の根幹はコミュニティ構成員の幅広い参加を保障するものでなければならない。ところが、外国人住民は地方選挙に参加する権利さえ保障されていない。コミュニティ構成員の権利を封鎖しながら、国及び自治体が外国人住民に対してコミュニティへの参加を呼び掛けることは妥当な措置とは言えない。というのは、今の法律及び制度のもとでは外国人住民は「正規の」コミュニティ・メンバーではないため、彼らの責任ある参加は期待できないからである。日本のコミュニティ形成がこういった外国人住民に対する選挙権被選挙権の制限を前提とする以上、疑似コミュニティ形成事業からの脱皮は難しくなるであろう。その意味では、大正十四年五月のいわゆる男子普通選挙法成立以前における制限選挙権制度下でのコミュニティへの参加と、昭和二十年十二月の改正「衆議院議員選挙法」の公布以前における婦人のコミュニティへの参加と、今日の選挙権被選挙権をもたない外国人住民のコミュニティへの参加は、政治的権利を保障しないまま地域政治に参加を求める矛盾で一致している。

現状の地方自治制度に鑑み、コミュニティ形成事業は地方議会を無視して展開されるべきではない。例えば、地方議会が「定住外国人に対する地方選挙への参政権など、人権保障に関する要望決議」を可決したり、地方議会から「定住外国人の地方参政権付与に関する要望」などの意見書や要望書が中央官庁（自治省）に提出されても、外国人住民の地方選挙への参加を保障する法律がなければ、「居住区域の地方公共団体と緊密な関係を持つ」外国人住民は当該自治体のコミュニティ形成事業に事実上参加しているにもかかわらず、公的には「住民」としての立場

がなくなってしまうのである。確かに、外国人住民は日本国民ではないが、日本憲法第九十三条第二項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と定めている。その意味では、平成七年二月二十八日に最高裁が「憲法は、国内永住者など自治体と密接な関係を持つ外国人に、法律で地方選挙の選挙権を与えることを禁じているとはいえない」と判決したことは、外国人住民の地方選挙への参加の可能性を大きくしたとも評価できる。この外国人住民の地方選挙への参加が実現されるためには地方自治法と公職選挙法が改正されなければならない。

それから、行政側は、住民のコミュニティへの参加がもっと広い範囲にまで及ぶように行政の方針を改めなければならない。即ち、住民が、コミュニティ形成事業の企画、コミュニティ形成事業に関わる予算配分協議への参加、コミュニティ形成事業に関わる意見の陳述、関係行政部局からの説明聴取、コミュニティ形成事業の監視及び評価等々に実質的に参加するのがコミュニティ形成事業の本来の姿ではなからうか。

最後になるが、本論文では諸外国での「住民のコミュニティへの参加」制度や実態などは論じられなかった。これからの研究課題は、諸外国でのコミュニティ事業と住民の参加などを研究し、日本のそれと比較してみることにある。

参考文献

- 秋山国三編『公同沿革史』（上、下）元京都市公同組合連合会事務所、昭和十九年。
- 熊谷次郎編『隣組読本』非凡閣、昭和十五年。
- 林 尹註譯『周禮今註今譯』台湾商務印書館、中華民國七十二年。
- 東京市役所市民局町会課『町会隣組活動強化意見集』昭和十五年。
- 桑原三郎『隣保制度概説』二見書房、昭和十六年。
- 大都市制度史編纂委員会編『大都市制度史』ぎょうせい、一九八四年。
- 中川 剛『町内会』中央公論社、一九八〇年。
- 生活科学調査会編『町内会・部落会』一九六二年。
- 中野区役所『中野区民生活史、第三卷』一九八五年。
- 東京市役所『東京市常会指導者必携』昭和十七年。
- 高木証作・他『地方自治体と住民』三一書房、昭和三十六年。
- 本田 弘『市民参加の政治学』日本評論社、昭和五十年。
- 秋元律郎『地域政治と住民』潮新書、一九七二年。
- 安井誠一郎氏記念像建設委員会編『安井誠一郎伝』昭和四十二年。
- 自治庁『町内会部落会についての調査』昭和三十一年。
- 東京都都民室広聴課編『自治意識と都民参加に関する世論調査』昭和五十年。
- 国民政治研究会編『岐路に立つ町会』新宿新聞社、一九六九年。

東京市政調査会編『特別区の行政と政治―区政白書―』一九七〇年。
東京市政調査会編『特別区における町づくりと住民参加』昭和四十七年。
自治省行政局振興課『地域住民の自発的な活動事例集』昭和五十四年。
自治省行政課『自治会、町内会等の住民自治組織の実態調査結果の概要』一九八一年。
都政調査会編『大都市における地域政治の構造―杉並区における政治・行政・住民―』一九六〇年。
吉原直樹『戦後改革と地域住民組織―占領下の都市町内会―』ミネルヴァ書房、一九八九年。
地方行政システム研究所編『市町村における住民自治組織に関する研究』一九八五年。
警視庁『地域防災組織に関する調査』昭和四十七年。
消防庁『震災対策の現況』昭和五十二年。
東京都地震対策検討会『東京都の地震対策に関する提言』昭和五十二年。
足立忠夫『地域市民自治の公共学』公務職員研修協会、昭和五十六年。
自治総合センター『地方公共団体のコミュニティ施策』昭和五十九年。
日本地域開発センター編『コミュニティ形成運動の現代的意義と役割』昭和五十一年。
関西大学経済・政治研究所編『コミュニティづくりの理論と実践』一九七八年。
新生活運動協会編『コミュニティづくりの理論と実践』昭和五十六年。
山本 登『市民組織とコミュニティ』明石書店、一九八五年。
河村雷雨『都市コミュニティ論』世界思想社、一九八二年。
ボランティア研究会編『自治とボランティア』地方自治協会、昭和五十二年。
神戸都市問題研究所編『コミュニティ行政の理論と実践』劉草書房、一九七九年。

村松岐夫『地方自治』東大出版会、一九八八年。
日本総合研究所『住民運動・住民参加に関する研究』昭和五十一年。
磯村英一編『コミュニティの理論と政策』東海大学出版会、一九八三年。
神谷紀一郎『検証・東京都政』行政問題研究所、一九八二年。
近江哲男『都市と地域社会』早稲田大学出版部、一九八四年。
二宮哲雄・他編『混住化社会とコミュニティ』御茶の水書房、一九八五年。
岩崎信彦・他編『町内会の研究』御茶の水書房、一九八九年。
倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、一九九〇年。
衣川光正・渡辺泰弘編『市民自治の実験』ぎょうせい、昭和五十九年。
地方行政システム研究所編『町内会・自治会等の組織活動に関する調査研究』昭和五十七年。
地方行政システム研究所編『行政システム研究―町内会・自治会等の住民自治組織の研究―』昭和五十八年。
新生活運動協会編『自治会・町内会等の現状と展望』昭和五十七年。
福井英雄・高田 昇編『地域づくりと住民自治』法律文化社、一九九三年。
山崎丈夫『現代の住民組織と地域自治』自治体研究社、一九九四年。
東海自治体問題研究所編『町内会・自治会―理論と実際―』一九七八年。
豊田市コミュニティ実務研究会『コミュニティ振興課』ぎょうせい、平成五年。
西尾 勝編『コミュニティと住民活動』ぎょうせい、一九九三年。

